



REPUBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES



LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PAIS EL NUEVO ROL DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES AUTÓNOMOS

**Tesis presentada como requisito para optar al Título de Master en
Seguridad y Desarrollo**

**Autor: Dr. Edwin Torres G.
Asesor: Dr. Enrique Gómez**

Quito, junio del 2002

DEDICATORIA

A mis padres que en paz descansen, a mi esposa y a mis hijos que
supieron entenderme y brindarme su apoyo durante el tiempo que
permanecí en el Instituto de Altos Estudios Nacionales

AGRADECIMIENTO

Al Consejo Provincial de Pichincha, especialmente para el Prefecto Ramiro González quienes permitieron mi participación en el XXIX Curso de Maestría en Seguridad y Desarrollo en el Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Al Dr. Enrique Gómez por su experimentada labor como asesor y por la conducción acertada en la elaboración de esta tesis.

EDWIN TORRES G.

INTRODUCCION

La Administración Pública es una articulación de capacidades y recursos para el logro de los resultados deseados. Es una organización que tiene principios, elementos estructurales y reglas de funcionamiento, que son comunes al conjunto de organizaciones sociales, tanto públicas como privadas.

Como organización, la Administración Pública desempeña un cúmulo muy complejo de actividades, que bajo la dirección del poder político, desarrolla una función central de coordinación y dirección en la sociedad global. Para desarrollar esta función central de coordinación y dirección social, la Administración Pública desempeña múltiples tareas de prestación de servicios, sean éstas técnicas o económicas.

El sistema político - administrativo asume estas tareas en forma gradual en el transcurso de su desarrollo, hasta el punto de identificarse con la propia acción administrativa. En consecuencia la relación administración ó ciudadano, también ha sufrido notables cambios. El ciudadano usuario o receptor de servicios se convierte en cliente y exige que la administración actúe de acuerdo a lo que él necesita.

La Administración Pública debe satisfacer con eficacia, eficiencia y rapidez las demandas y expectativas de los ciudadanos y hacerlo mediante costos razonables, pues el cliente es consciente que paga y exige que se lo respete como tal.

Desde este punto de vista, la función de la Administración Pública se identifica con el término servicio, que para mi concepto, es la actitud dirigida a satisfacer las necesidades colectivas y que tienden a la consecución de un fin. El establecimiento de los servicios públicos, implica el compromiso de asegurar la regularidad y continuidad en el ámbito de las competencias que tienen cada una de las instituciones nacionales y locales.

Desarrollar el tema "La Descentralización en el País, el Nuevo Rol de los Gobiernos Seccionales Autónomos", es de gran importancia, porque permitirá analizar con detenimiento los problemas e implicaciones que podrán presentarse en la búsqueda de la nueva organización del Estado, de allí que la propuesta de descentralización, permitirá poner en marcha el proceso de transferencia de funciones, atribuciones, competencias y recursos del Gobierno Central a los Organismos Seccionales Autónomos. Esto permitirá a los Gobiernos Seccionales, tomar sus propias



decisiones, porque están más cerca de las células vivientes que constituyen las comunidades.

La importancia de la descentralización radica en que ayudará a los Organismos Seccionales Autónomos a adoptar mecanismos directos de administración, para encontrar el progreso y desarrollo de la población de sus respectivas jurisdicciones.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

CAPITULO I

MARCO REFERENCIAL A LA PROPUESTA DE UN ESTADO DESCENTRALIZADO.

1. ANTECEDENTES

"El Estado ecuatoriano asignó una alta prioridad al Programa de Modernización a partir de 1992, tal como se concretó en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada, y en la Ley de Presupuestos del Sector Público. (Ley N°. 18. Registro Oficial-Sup. 76 de 30 de Noviembre de 1992).

Este Instrumento fue diseñado para establecer las bases legales que permitan racionalizar la administración, reducir el gasto público y lograr un uso más eficiente de los Fondos del Tesoro Nacional.

El propósito de la Modernización del Estado es incrementar la productividad en la gestión pública, así como promover la participación del sector privado y de los sectores comunitarios o de autogestión".¹

La evolución de la sociedad y la transformación del contexto en el que se desenvuelven las organizaciones que prestan servicios, exigen una renovación de la administración pública. Precisamente, la prestación de servicios constituye un elemento central de las reformas en la mayor parte de los países de nuestro entorno.

Se trata de poner la Administración al servicio del pueblo, puesto que los ciudadanos esperan de la Administración Pública la satisfacción de sus necesidades

- Que el sistema administrativo sea comprensible;
- Que responda a sus necesidades;
- Que su relación con la administración pública sea en condiciones accesibles;
- Que el ciudadano pueda participar más activamente en la gestión administrativa.

Por ello, en el ámbito de los países desarrollados en el campo de la Administración de la Pública como son los de Europa, las administraciones nacionales vienen incluyendo en sus procesos de reforma la -gestión de calidad- como una opción para avanzar en la mejora de la gestión pública y satisfacer las demandas ciudadanas.

La gestión de calidad, está orientada a los usuarios, a la obtención de resultados acordes con lo que ellos esperan, y se basa en la mejora continua de la prestación del

¹ CONAM, Proyecto de Asistencia Técnica para la Modernización del Estado

servicio, a partir del análisis del cumplimiento de objetivos y la evaluación de los resultados obtenidos y de la satisfacción de los propios usuarios.

Para remitirnos a nuestro análisis "La Descentralización en el País , el Nuevo Rol de los Gobiernos Seccionales Autónomos", pondremos como base las últimas décadas del siglo pasado e insistiremos en el análisis del comienzo del siglo XXI y las especulaciones sobre descentralización que prevalecerán en el Ecuador en el inicio del presente siglo, así como también sobre los valores que serán determinantes en la sociedad ecuatoriana, y los retos, así como el nuevo rol que tendrán que cumplir las autoridades de elección popular y que estarán al frente de los Organismos Seccionales Autónomos en el Ecuador.

Al inicio de este siglo el Ecuador entra en la búsqueda de una nueva forma de estructura y de organización del Estado.

En la actualidad el Estado centralista es económicamente ineficiente; políticamente poco representativo; socialmente injusto porque incrementa las inequidades; territorialmente mal distribuido porque agudiza los desequilibrios regionales, provinciales, cantonales y parroquiales; depredador del medio ambiente porque produce altos niveles de contaminación y ruptura de la sustentabilidad .

La multiplicación de competencias en distintos órganos del Estado; el desprestigio de la democracia y sus instituciones en gran medida provienen del manejo que se ha hecho a la crisis y de la Constitución de Gobiernos de lejanía física y funcional.

En esta forma de organización del Estado, surge la necesidad de impulsar la descentralización que permitirá una mejor conducción y partición directa en las actividades administrativas y productivas, buscando mecanismos de modernidad en los cuales se asigne al Estado un nuevo rol en procura de alcanzar el bien común.

La solución a estos problemas - en apariencia irreversibles - estaría en dar paso de un Estado centralista a uno descentralizado, que exprese la unidad en la diversidad. Es frente a este Estado centralista, ineficiente, y antidemocrático que surge la necesidad de reforma. La descentralización y la designación del nuevo rol que deben cumplir los Organismos Seccionales Autónomos, pueden ser el instrumento para que el Estado resuelva la crisis de ineficiencia y promueva un desarrollo más armónico y equitativo a nivel nacional.

Por otro lado, se debe señalar que la descentralización se impone en el Ecuador de hoy, entre otras razones porque la sociedad se ha urbanizado, abandonando el campo por la ciudad, convirtiendo a la periferia de las grandes ciudades en extensos cinturones de miseria, donde se hace cada vez más difícil para las autoridades locales prestar los servicios básicos. Así también porque la población tiene mayor acceso a

los medios de comunicación, los niveles de analfabetismo se han reducido, la sociedad civil tiene formas de organización importantes y diversas, y la tradición de los Gobiernos Seccionales Autónomos es muy importante. Así mismo, se debe relieves que la Constitución Política del Estado y las leyes secundarias tienen los elementos suficientes como para impulsar un proceso de descentralización en el Ecuador.

Este marco legal no solo permitirá arrancar y desarrollar el proceso, sino también ahorrar tiempo y recursos.

En este contexto se debe señalar que los Organismos Seccionales Autónomos en el país, son extremadamente débiles porque han sufrido la reducción de sus competencias y recursos en beneficio de otros organismos de reciente creación; resultado de ello existe un nivel intermedio de Gobierno sumamente frágil que compite con otras instituciones; las Gobernaciones, las Corporaciones de Desarrollo Regional, Las Juntas Provinciales y Cantonales de Desarrollo, las Direcciones Provinciales de los Ministerios y otros.

Con todos los antecedentes en referencia, la Modernización exige la definición del rol del Estado a nivel de todos los sectores de la sociedad y de la economía, la distribución de competencias, facultades y la transferencia de recursos, en la búsqueda de un equilibrio basado en la legitimidad de los campos operacionales entre sus diferentes órganos y aplicando la descentralización y desconcentración administrativa como herramientas idóneas de fortalecimiento institucional de los Gobiernos Seccionales Autónomos.

1.1 LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION EN EUROPA (solo referencial).

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA

El intercambio de experiencias tiene una particular importancia en todo lo que se refiere a la estructura del Estado. Para el Ecuador es fundamental analizar los procesos de descentralización que se han realizado en los diferentes países con el fin de poner en práctica los aspectos positivos que se han alcanzado, para mejorar la Administración Pública y encontrar el camino del progreso y desarrollo de nuestro país.

"A inicios de este siglo estamos asistiendo al proceso completamente inverso. Ahora mismo, el Estado moderno está descentralizando sus funciones, desde arriba y desde

abajo. La experiencia en todos los países europeos es sumamente importante. En los países miembros de la Unión Europea, el Estado está perdiendo competencias, día a día, sin que esto nos preocupe gran cosa. Hace un par de años el Consejo Francés había hecho un estudio sobre el volumen de legislación nacional, que vinculaba a los ciudadanos franceses, es decir, llegaron a la conclusión de que el 50% de las normas que obligan los franceses ya no se producen en Francia sino que están producidas y aprobadas en Bruselas.

Por abajo, al mismo tiempo, se está produciendo un proceso de desconcentración y descentralización de poderes en organizaciones infraestatales. En mi país esto es evidente, pero también lo es en Inglaterra, Francia, Italia en prácticamente todos los países, el Estado-Nación férreamente centralizado hasta ahora está descentralizando poderes, competencias y funciones en organizaciones infraestatales.

Lo que ocurre es que los Estados se han quedado demasiado pequeños para los grandes problemas de la humanidad y al mismo tiempo se nos han quedado demasiado grandes para los problemas cotidianos. Estamos viviendo un proceso de mutación del Estado.

Los Estados, tienen que servir para ver como articular las nuevas estructuras estatales y para situarlo en su perspectiva histórica. Esto no es un problema de Ecuador, de Bolivia o de España, es un problema universal que corresponde a una mutación que estamos viviendo del Estado moderno que nació en el siglo XVI.

Nuestro modelo se denomina el Estado de las autonomías, es un híbrido entre el Estado tradicional y el Estado Federal. Esta es una forma intermedia, suigénieris, con la que hemos tenido que avanzar a través de la prueba y el error, porque no había un manual de instrucciones que nos dijera como tenemos que construir un Estado con autonomías.

Cada comunidad autónoma se organiza con un poder legislativo, ejecutivo y judicial. Existen unos tribunales superiores de justicia de ámbito regional que tiene competencia en todo lo que se refiere al chequeo de la legislación de los parlamentos regionales. Tienen su propio parlamento para el ejercicio de sus competencias, eligen su gobierno regional. El ejercicio de esa jurisdicción, de ese ámbito legislativo regional compete a estos tribunales superiores de justicia que forman parte, a su vez, de la organización de justicia que es única en el país.

Las competencias exclusivas del Estado son muy pocas. La mayoría de las competencias son compartidas, en un nivel u otro corresponde sobre un mismo sector, por ejemplo, la educación, que puede ser que el Estado se haya reservado la legislación básica y haya entregado a las comunidades autónomas la posibilidad de

legislación de desarrollo y de ejecución. Es un sistema un poco complicado, pero que después de 20 años ya sabemos como debe funcionar.

El sistema de las competencias, por lo tanto, es un sistema de competencias compartidas a pesar de que hay una lista de competencias que son exclusivas del Estado, por ejemplo, relaciones internacionales, defensa, seguridad, legislación básica en materia mercantil, laboral, régimen electoral, hasta un listado de 32 competencias que son exclusivas del Estado.

La Constitución española hace otra lista de posibles competencias que las comunidades autónomas podrían tener. Existe una cláusula que dice que las competencias que no recojan las comunidades autónomas en su estatuto, corresponden al Estado.

Un tema importante aquí, es el tema de la finalización. De poco serviría dar autonomía sin tener los medios necesarios para su ejercicio, es decir, estamos hablando de autonomía financiera, no solamente autonomía de gasto sino también, y ese es el problema, autonomía de ingresos.

Los ingresos que dispone una comunidad autónoma son:

- Impuestos cedidos por el Estado a una comunidad autónoma.
- Transferencias de los presupuestos del Estado a cada una de las comunidades autónomas.
- El 30% de todas las inversiones del Estado se ubican en un fondo que se reparte entre las comunidades autónomas más necesitadas.
- Hay otro fondo, también del Estado que reciben las comunidades autónomas para garantizar una prestación mínima de ciertos servicios públicos.
- Hay también los recursos que produce su propio patrimonio.
- Recargos sobre impuestos del Estado, cualquier comunidad autónoma puede tomar un impuesto del Estado y establecer un recargo sobre el mismo para financiarse.

Este es el sistema de ingresos que tiene la comunidad autónoma. Hay cláusulas de salvaguarda y el Estado se ha reservado la posibilidad de dictar leyes de armonización, cuando las comunidades autónomas dictan leyes que pudieran afectar el interés general, en este caso el Estado puede intervenir dictando una ley de armonización. En casos extremos, como el de desobediencia o incumplimiento de deberes constitucionales, el Estado podría sustituir a las autoridades de la comunidad autónoma.

Esto, más o menos, es el esquema, que ha supuesto una auténtica y real descentralización del poder político como nunca habíamos conocido en nuestro país.

El régimen español es un régimen construido sobre la base del dialogo, por tanto, solo puede funcionar con el dialogo y la negociación de los actores políticos. Ningún actor político tiene capacidad para imponer soluciones, porque las mayorías que se exigen para cambiar cualquier aspecto importante de la constitución española, son unas mayorías tan fuertes que no hay ningún partido político que las alcance.

El dialogo entre las distintas fuerzas políticas es necesario y ese dialogo fue el que se hizo, no solamente con las fuerzas políticas, sino entre las regiones y el Estado.

El estatuto es un proceso de negociación donde la región elabora su proyecto de estatuto y lo remite al parlamento, o a lo que nosotros llamamos cortes generales, y se crea una comisión mixta entre la comunidad autónoma, es decir la región, y el parlamento y se negocia el estatuto. Si hay una voluntad concorde entre la región y el Estado hay estatuto de autonomías, caso contrario no.

Una vez que se aprueba un estatuto de autonomía en una región, se constituye una comisión mixta de transferencia, es decir, unos representantes de la región con representantes del gobierno y negocian competencia por competencia, qué medios materiales, personales y financieros se transfieren a la comunidad en cuestión. Es decir, nuevamente el dialogo y la negociación. Sin esto, ese mecanismo no funciona.

Una pieza capital de este mecanismo es el Tribunal Constitucional. Obviamente en una distribución de competencias como la nuestra, donde las competencias muchas veces son compartidas, por ejemplo sanidad, que hay competencias del Estado y de la comunidad, normalmente, pueden surgir conflictos. ¿Cómo se solucionan los conflictos de interpretación de quién es la competencia?.

Concluyo, la cuestión de estados de autonomías es un grave problema político que teníamos los españoles y una solución a los problemas. Llevamos 20 años compatibilizando libertad, democracia y paz, esto en España es mucho." ²

Para mi criterio España basa la descentralización en las autonomías, para el caso ecuatoriano creo que no se podría aplicar este sistema por cuanto el territorio es pequeño y por que cuenta con Organismos Seccionales Autónomos que cumplen un rol protagónico en la administración de sus respectivas jurisdicciones y que deben ser fortalecidos para que asuman con responsabilidad las nuevas funciones y puedan cumplir con eficacia la prestación de los servicios a los pueblos y comunidades.

² ZAPATERO, Virgilio. Memoria del Foro Experiencias Internacionales sobre Descentralización y Autonomías. Manta - abril 30 - mayo 01 ó 99

1. 2 LA DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA (solo referencial).

Para centrarnos a analizar este punto tomaremos como referencia lo que ha sucedido en algunos países de América latina y que han logrado descentralizar la Administración Pública mejorando los servicios y administrando de la mejor manera los recursos. Comensaré analizando el proceso de descentralización en Colombia de acuerdo al criterio de Fernando Rojas.

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA

" Colombia descentralizó para dos razones principales: uno, para buscar la paz, y dos para restablecer el equilibrio fiscal.

Nos tomó cerca de 5 años aprender que la medida final de la descentralización era mejorar los servicios, menores costos, más servicios, más cobertura, más calidad y si no cumplíamos con esta medida de descentralización se venía abajo, se desprestigiaba y se devolvía.

- Como buenos herederos de España nos gusta hacer todo por las leyes, no experimentamos, no ensayamos, dedicamos los mejores recursos del país a las reformas constitucionales y legales y cuando se aprueba la reforma, creemos que ya se aplicó, creemos que será la última y definitiva. En 1986, pasamos las primeras leyes orgánicas de descentralización en el país y las primeras reformas constitucionales; ya vamos 13 años y no hemos acabado, pero lo que es más grave, hemos aprendido tardíamente de Alemania, de Canadá, de Suiza de cada país en el mundo. Este tema nunca acaba, sería como decir que nunca vamos a mejorar la economía, nunca vamos a tomar nuevas medidas de educación, de salud. Siempre hay ajustes en recursos y competencias, van cambiando los servicios, las fuentes de los recursos, la riqueza del país. Colombia no ha terminado, estamos lejísimos de eso y ningún país ha terminado.
- Las leyes son uniformes, no nos importa si hay desigualdades municipales, provinciales, la ley es la única para todos. Eso hemos hecho. Así hicimos en 1986, en la Constitución de 1991 y solo en 1993 comenzamos a advertir que las realidades de los municipios, de nuestros cantones, de nuestras provincias son muy diversas. Introdujimos un procedimiento que no ha sido tan malo, llamado el procedimiento de certificación para salud y educación, mediante el cual el Gobierno Nacional pide a aquellos interesados que demuestren que ya tienen la

capacidad, que pueden reportar cumplimientos de metas, indicadores de desempeño y con ese cumplimiento se les certifica y se les habilita para asumir el servicio. Pero, por fortuna no cometimos el error que cometieron los hermanos venezolanos, que fue decir: la descentralización es optativa - en salud, educación, en muy importantes servicios - y dejemos que las provincias vengan a pedir lo que les interesa. Entonces se arma un mapa sumamente desigual, muy impreciso de quien responde porqué. No conviene la desigualdad sin uniformidad, por lo menos de horizonte y mecanismos de transición hasta que los municipios que hoy no tienen la capacidad adquieran la capacidad.

- Como buenos colombianos somos extremos, y nuestro primer movimiento extremo fue decir: (1986) " se descentraliza a las", y pasamos una gran cantidad de recursos y un sinnúmero de competencias a los municipios. Nos tomó cinco años darnos cuenta que el nivel intermedio jugaba un papel importante y le dimos dos funciones en 1991. Primera de eslabón, entre el Gobierno Central y el Gobierno Local, incluir la función de subsidiaridad, cuando el municipio no pueda cumplir con las tareas, el Departamento entra en subsidio. Y segundo, le dimos unas responsabilidades propias, pero, al igual que Venezuela tomamos una figura del derecho administrativo francés y dijimos: los gobernadores son también agentes del Gobierno Central, para fines de delegación de desconcentración.

Esto, no ha marchado tan mal. El Presidente de la República puede desconcentrar tareas en las unidades territoriales, que son responsabilidad del Gobierno Nacional y así se ha desconcentrado numerosas tareas, pero también hay responsabilidades propias de un gobierno electo y en ese sentido autónomo. Tienen recursos propios y transferencias relativamente cuantiosas.

- En 1986 nosotros dijimos: cada nivel (cantones, provincias, la nación) responde por lo suyo. Nos tomó tiempo saber que las cosas no funcionan así. Tal como en una familia hay que compartir responsabilidades. Comenzamos a pensar, mucho tiempo más tarde casi ocho años después , en la coordinación entre los niveles de gobierno, después de que habíamos dicho separación. Coordinación implica mecanismos para armonizar prioridades indicadores comunes, información compartida, transporte, conocida por los actores públicos y privados. Esto estamos aprendiendo en Colombia.
- Al igual que muchos otros colegas, miraba con preocupación el endeudamiento de los municipios bolivianos, colombianos y brasileños. Estos han tenido libertad para que los municipios, cantones y departamentos contraigan endeudamiento doméstico e internacional. Solo a partir del año 95 o 96 se dictó una Ley denominada Ley de Semáforo, que ha funcionado relativamente bien. Las luces

rojas indican que tal municipio, cantón o departamento, no está en capacidad de endeudarse.

- Entre 1986 y 1993 en la práctica transferimos muchos recursos y pocas responsabilidades. Solo a partir de 1993 otorgamos responsabilidad a los municipios. En los años anteriores los recursos públicos han sido relativamente mal utilizados.
- Cuando hicimos la descentralización, entre otros motivos por mantener el equilibrio fiscal, pensamos que era posible hacer descentralización con cero costo, es decir, aquello que se transfiere, aquello que se reduce en el nivel central; transfiero una responsabilidad, transfiero recursos, recorto responsabilidad, recorto recursos, es decir, sumas iguales. En ningún país de América Latina ha funcionado de esa manera ni en ningún país del mundo. No es posible, pero es bueno aproximarse a eso. En Colombia la proporción de gasto del Gobierno Central ha seguido creciendo, a pesar de la descentralización, por dos razones. Una la guerra interna y otra por que existen responsabilidades o funciones del Gobierno Central que nunca fueron desmontadas. En muchos países latinoamericanos tenemos dificultad en desmontar funciones que son atendidas especialmente por poderosos sindicatos. Nuestros colegas mexicanos son maestros con el sindicato de la educación, es una educación descentralizada que sigue siendo pagada por el nivel federal. Con respecto a esto hay que preverlas, ojalá minimizarlas y hay que monitorearlas y ver como están creciendo las proporciones.
- Por último, no pensamos que esto de la descentralización daba lugar a conflictos. Las provincias dicen: el Gobierno Central ahora está interfiriendo en un camino mío, la Ley me protege, la Constitución me protege. Además el Municipio se queja del centralismo de la provincia y ante esto no teníamos una jurisprudencia y si la había, era muy dispersa, muy inconsistente. Nuestros tribunales, la Corte Suprema, el Consejo de Estado no estaban preparadas para estas tareas y sobre todo no teníamos mecanismos de prevención de los conflictos que se iban a ocasionar. Es algo que apenas hoy estamos aprendiendo. Países federales más avanzados como Australia, Alemania, Canadá nos enseñan que estos mecanismos son muy importantes, aunque los contextos sean muy diferentes que las experiencias en América Latina .³

Para mi criterio Colombia tiene un buen sistema de descentralización basado en un nivel intermedio de gobierno que juega un papel importante, con gobiernos

³ ROJAS Fernando, Memoria del Foro Experiencias Internacionales sobre Descentralización y Autonomías. Manta - abril 30 - mayo 01 ó 99

departamentales que ejercen el rol de mediadores entre el Gobierno Central y los pequeños Municipios, así como con los pueblos y comunidades.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE

Una pequeña nota sobre CHILE. Este país tiene un modelo muy peculiar de descentralización en la región. Todos sabemos que la descentralización nació en Chile bajo un gobierno altamente centralizado, en muchos sentidos autoritario, pero ahí comenzó y se marcó la descentralización.

La peculiaridad chilena es la siguiente: Se hace descentralización, prácticamente con cero autonomía regional, esa es la peculiaridad. Es una de las descentralizaciones más dosificadas, más graduales, que más ha cuidado la eficiencia del gasto público. Los indicadores chilenos son los más avanzados que yo conozco en esta región por los indicadores de eficiencia en el gasto público. Hay autonomía en el nivel municipal, hay recursos propios. El nivel regional es una unidad de desconcentración de la inversión cada vez con más autonomía, pero sigue siendo desconcentración y cada vez más permeable a las iniciativas municipales.⁴

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA

El ex Secretario Nacional de Participación de Bolivia Carlos Hugo Molina, manifiesta que no hay posibilidad en el contexto boliviano, de entender la descentralización sin participación popular.

Durante el gobierno del presidente Sánchez de Lozada me correspondió dirigir el equipo técnico que diseñó la Ley de Participación Popular y luego, los tres años siguientes, de aplicarla. Esto ha permitido algún grado de aproximación, no solo desde el punto de vista teórico sino además práctico, que no siempre resulta la mejor forma de llevar adelante los inventos. En este sentido partíamos de dos datos absolutamente objetivos en la forma filosófica que tiene Gonzalo Sánchez de Lozada.

Partía del hecho de que en un proceso de descentralización en el nivel comunitario o nivel municipal no lo irían a hacer peor, ni de borrachos, quienes lo hacen normalmente en el nivel central. Cuando se habla que las cosas deben ser llevadas de manera objetiva, para que puedan tener resultados eficaces, se suponía que la única

⁴ ROJAS Fernando, Memoria del Foro Experiencias Internacionales sobre Descentralización y Autonomías. Manta - abril 30 - mayo 01 ó 99

manera de hacerlo bien, según lo que supone el centralismo, es con la presencia del Ministro. En Bolivia hemos aprendido que eso es absolutamente falso.

En octubre de 1993 empezamos a hacer la propuesta del proyecto piloto de descentralización, y el presidente dijo que estaba de acuerdo que sea piloto, pero que se lo haga en todo el país al mismo tiempo. Comprenderán que a partir de ese hecho, estábamos en la responsabilidad con nosotros mismos de dar una respuesta eficaz.

En este andar por América hemos recogido dos expresiones que son interesantes en su contenido. En lengua quiché, una de las 22 lenguas mayas de Guatemala, tomamos la idea "pensemos todos juntos", esta misma expresión existe en aymara que dice "pensemos colectivamente". Hay un mensaje de nuestros pueblos, que cuando necesitan ponerse de acuerdo en algo importante, reflexionan colectivamente. Creo que este es el espíritu con el cual estamos participando hoy día.

En este espíritu los aportes bolivianos son: primero, descubrir que para que exista un proceso de descentralización eficaz es imprescindible la participación ciudadana, sino hay la participación ciudadana la descentralización se convierte en un buen ejercicio de adecuación de estructura burocrática de centralismo, pero no permite la alternativa para que el accionar de la descentralización, que tiene como objetivo resolver problemas concretos en la base social, pueda incorporar al actor y al sujeto beneficiario o perjudicado de la acción.

No hay posibilidad, en el contexto boliviano, de entender la descentralización sin participación popular.

En todos los procesos de planificación participativa, hemos descubierto que de manera reiterada la comunidad repite sistemáticamente dos pedidos. En primer lugar, pide infraestructura (escuela, posta sanitaria, ambulatorio, sistema de riego), y en segundo lugar, servicios. Hemos descubierto que además de estos dos elementos fundamentales hay un tercer componente que, si se hubiese incorporado en el inicio del proceso, posiblemente se hubiera cometido menos errores. Cuando la gente logra, en un proceso de descentralización además de mejorar su calidad de vida en materia de salud y educación, incorpora algún tipo de beneficio de naturaleza económica que le ayude a vivir de mejor manera, en ese momento se establece una relación vinculante de naturaleza política que establece una relación reconocimiento con la autoridad.

Esto fue lo que nos propusimos en el proceso de descentralización. En primer lugar, un proceso de reconciliación entre la sociedad civil y la sociedad política. Tenemos la herencia de los gobiernos militares, donde existió la ruptura de la organización social comunitaria, por lo que era imprescindible encontrar un mecanismo que pudiera articular a la sociedad civil con el estado, que devuelva la calidad de

ciudadano a una persona que había sido marginada del ejercicio del derecho ciudadano.

Necesitábamos integrar la relación efectiva de descentralización y participación popular porque en Bolivia la descentralización es un acto de autoridad de nivel superior a inferior, es una transferencia de obligación de competencia de niveles nacionales a subnacionales o locales.

Entonces necesitamos que el proceso ciudadano de participación existente pudiera tener un punto de encuentro. Además que pudiera relacionarse de manera efectiva la planificación, la ejecución y el control. Que la ejecución de un presupuesto de una inversión pública pudiese tener, además de ejecución, control para que la gente pudiese decir como le estaba yendo con lo que se estaba haciendo.

Necesitábamos lograr gobernabilidad. Descubrimos que en el caso boliviano la gobernabilidad tenía cuatro componentes: legitimidad, legalidad, eficiencia y participación.

También fue importante tomar en cuenta la globalización. Todos estos aspectos encuentran una respuesta filosófica directa y efectiva en la Ley de participación popular. Esta Ley fue la búsqueda de respuesta a realidades objetivas y concretas de nuestro país.

Necesitábamos tener una expresión de voluntad política, existía demasiado discurso, en Bolivia se había discutido durante trece años, 22 proyectos de ley de descentralización. Hubiera bastado un solo proyecto si hubiera existido voluntad para aprobar.

Por esto, planteamos que la única era haciéndola, debíamos dejar de preocuparnos para ocuparnos del proceso. Requería ser aceptado como un acto de confianza, cuando la descentralización es arrancada del nivel central, cuando se realiza bajo presión deja una sensación de insatisfacción en los gobernados. Sin embargo si asumimos que el proceso de descentralización es un acto de confianza, los resultados serán recibidos de manera satisfactoria.

Estas fueron las exigencias que desde el punto de vista político requerimos y solicitamos al presidente para poder llevar adelante algo que hoy podemos expresarlo como resultado. El primer resultado del proceso boliviano en solo cinco años, es que no existe desacuerdos en este tema entre el gobierno y la oposición.

Bolivia cuenta con un sistema nacional de fortalecimiento municipal, no es un mecanismo de apoyo para un alcalde del partido político del presidente, es un sistema

nacional que llega por la vía de la experiencia piloto a los 312 alcaldes de manera simultánea.

Y, finalmente un elemento que es fundamental. Existió un proceso de concertación y de acuerdos, lo cual hizo que podamos superar la hiperinflación más grande de la historia de América Latina, y la crisis política que estaba poniendo en riesgo nuestro proceso democrático en 1991. Se reunieron todos los partidos políticos y acordaron una agenda básica que hoy la estamos viviendo; esta agenda reconoce una reforma constitucional en la cual se inserta una participación popular y se inserta la democracia boliviana y que nos permite mirar el mediano y largo plazo de manera más optimista.⁵

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN ARGENTINA

Desde la óptica del Integrante del Consejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba-Argentina, Alvaro Ruiz Moreno, la descentralización es una herramienta de gestión, que si está bien utilizada puede provocar resultados deseados y que sirve para mejorar la calidad de los servicios y la Administración Pública en general.

«Cuando se responde a una convocatoria, al menos esa es la experiencia que hicimos nosotros, existe la posibilidad de opinar, de modificar, de aportar, pero no hacerlo también enerva el derecho luego de quejarse frente a un proceso que se desarrolla de manera inevitable.

En la provincia de Córdoba, Argentina, vivimos en el marco de un contexto de un país federal pero funciona operativamente como un país unitario.

Argentina tiene experiencias positivas y negativas en materia de descentralización y empiezo señalando esto, porque la descentralización es apenas una herramienta que si está bien utilizada puede provocar resultados deseados, pero si es mal utilizada puede generar conflictos mayores que los que se pretende superar.

La descentralización ha sido utilizada en mi país por los gobiernos autoritarios. Echaban mano de la descentralización por problemas de caja para desentenderse de competencias, obras, servicios o funciones. Sin embargo, en la experiencia democrática, la descentralización también ha funcionado como una herramienta formidable de consolidación del proceso democrático de incremento de la posibilidad de participación de los habitantes y, en definitiva, como una herramienta que ha servido para mejorar la calidad de vida de la gente.

⁵ MOLINA Carlos Hugo. Memoria del Foro Experiencias Internacionales sobre Descentralización y Autonomías. Manta - abril 30 - mayo 01 699

La descentralización es, aproximar la toma de decisiones al lugar físico, donde se produce la demanda del ciudadano, esto permite acortar las distancias, reducir el burocratismo y, por supuesto posibilita mejores logros.

A continuación les voy a indicar algunos aspectos operativos que tiene que ver con los objetivos fijados por el gobierno democrático, en pos de lograr una administración descentralizada, que mejore la calidad de gestión, que haya menores costos, incremente la eficiencia, promueva el desarrollo de las autonomías, ya consagradas por la norma constitucional, posibilita el incremento de participación de la gente y reduzca el gasto público improductivo.

La descentralización se desarrolla en un marco de conversación, que significa acuerdo, es el principio universal de la autonomía de la voluntad, que implica la posibilidad de los actores, que tienen que ver con el proceso de descentralización, internar en la gestación de un convenio, que consiste en fijar pautas y lograr en concreto, obras, servicios y funciones.

La única limitación que tiene el proceso de descentralización es la imaginación. No existe ninguna área que no sea susceptible de uno u otro modo, de ser tratada desde esta perspectiva de la descentralización.

Nuestras normas, tanto las constitucionales como las leyes siguieron un proceso lógico, primero ocurrieron los hechos y luego los abogados nos encargamos de redactar los proyectos de norma que, finalmente, aprobaron los políticos. Este proceso lógico permitió ir desarrollando un criterio que nosotros nos animamos a definir como de artesanal, absolutamente.

Cuando digo que la descentralización es actividad artesanal en su ejecución, quiere decir que tiene que ser realizada, teniendo en cuenta todos los aspectos y particularidades de la obra, el servicio y la función, con el lugar y con los actores intervinientes e ir la modelando, para que luego tome forma en ese convenio que fija las pautas de las transferencias.

En los convenios se tenía en cuenta la modalidad de participación de cada uno de los actores, los costos de los servicios y el proceso de regulación de las transferencias. Para que ustedes puedan visualizarlo, imaginen una mesa de trabajo donde alrededor de la misma nos sentábamos todos los que teníamos algo que decir sobre esta cuestión.

La descentralización es aproximar la toma de decisiones al lugar físico, donde se produce la demanda del ciudadano. Aquí es donde está planteada la cuestión. Visto este problema desde la óptica meramente técnica, es casi una definición de gabinete, pero si esto no es llevado adelante por los partidos políticos, es absolutamente

impracticable, al menos así nos ocurrió a nosotros. Se trata de un problema que debe ser concebido desde todas las ópticas para poder diagramar esa forma artesanal del proceso de desarrollo.

Hay algunos aspectos que son ineludibles, en nuestra experiencia. Uno es el tema de asegurar el financiamiento previo antes de comenzar el proceso de descentralización. Nosotros comenzamos a desarrollar sin tener en claro de donde saldrían los recursos para afrontar el problema. Pensábamos originalmente, que el solo hecho de transferir competencia nos permitía una reducción en cada uno de los sectores que componen el gobierno y sobre la base de esta reducción financiábamos el programa. Es un razonamiento ingenuo, absolutamente.

En el contexto de grandes confrontaciones, tardamos tiempo en darnos cuenta que debía generarse un fondo previamente, para desarrollar el programa de la descentralización. Y en ese sentido ocurrió que en el marco de reforma constitucional se posibilitaba el incremento de la cuota de coparticipación de los gobiernos municipales, del 10% pasaba al 20%.

Esto era la respuesta a una conquista que venía gestada de los propios gobiernos locales, a partir de su desarrollo autonómico, en el marco del proceso de aprendizaje democrático que estábamos viviendo en Argentina por aquellos años.

Habíamos terminado un ciclo de 50 años de interrupción del orden constitucional y encarábamos un proceso de reordenamiento democrático.

Ese incremento del 10 al 20% fue gradual. Nosotros tomamos parte de esa gradualidad y aceptamos un 2.55% de ese incremento y constituimos un fondo que era distribuido por la misma vía de la coparticipación hacia los gobiernos municipales, teniendo en cuenta una serie de variables, como población y en ese marco, supeditado a la firma de los convenios, se transfieren los recursos bajo una modalidad similar a la que describió Carlos Hugo Molina, es decir, en forma automática.

Los municipios receptan automáticamente ese incremento supeditado a la firma de los convenios. Eso produjo un efecto muy interesante, pasaban a ser los propios municipios, quienes demandaban las acciones de la descentralización. Por supuesto, siempre en la inteligencia de respetar las prioridades que establecía el propio gobierno local y no el central. Sobre la base de esas prioridades se fueron modelando una serie de temas que tuvieron que ver con una infinita variedad de aspectos.

La descentralización fue apoyada, en nuestra experiencia, desde una serie de ángulos, que nosotros le llamamos programas de apoyos técnicos. Nuestro propósito era considerar a la descentralización como herramienta de modernización, pero apoyada

de otros aspectos, particularmente del desarrollo de un sistema de información sobre todo con base de datos estadísticos confiables, oportunos, adecuados, veraces, es decir, útiles para el proceso de la toma de decisiones de la incorporación de tecnología, principalmente de naturaleza informática, la capacitación de los agentes públicos incluido el personal de los municipios y de los sectores regionales, el desarrollo de programas de planificación microregional. Esto permitió desarrollar la descentralización, pero no sola sino darle soporte en todos aquellos aspectos.

La descentralización también tuvo, desde su comienzo, mecanismos de control y seguimiento. El primero fue la comisión bicameral de control legislativo. Nosotros tenemos sistema bicameral, entonces se designaron siete senadores, siete diputados para que ellos fijaran los aspectos que tenían que ver con el manejo de la información en el desarrollo del programa.

Se generó otro ámbito que es el Consejo de Descentralización desde donde los distintos actores, tanto del poder ejecutivo, como los representantes de los gobiernos locales desarrollan el sistema de propuestas y establecen las prioridades.

La descentralización con lleva la recentralización, es decir, cuando encaramos acciones de descentralización de obras servicios y funciones, tenemos que prever que, sobre todo en las comunidades más grandes se va a ser necesario reformular centralizaciones nuevas que permitan diligenciar mejor el proceso transferido. Se aproxima el poder de decisión del poder local al ciudadano, no solo a través de organizaciones intermedias no gubernamentales sino concretamente, producir el hecho físico de crear nuevas centralidades en algunas ciudades. El caso concreto de la ciudad de Córdoba que fue dividida en ocho sectores y en cada uno de ellos se creó como consecuencia de la descentralización, los centros de participación comunitaria. operan como verdaderos mini municipios y prestan varios servicios que antes realizaban las unidades centrales. ⁶

De lo analizado en el presente relato de Alvaro Ruiz, creo que la descentralización en Argentina es considerada como una herramienta que permite tomar decisiones en el lugar físico donde se producen las demandas ciudadanas, para alcanzar la modernización del Estado.

⁶ RUIZ MORENO Alvaro. Memoria del Foro Experiencias Internacionales sobre Descentralización y Autonomías. Manta - abril 30 - mayo 01 ó 99. Pág. 39-43

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN BRASIL:

Desde el punto de vista de Luis Arruda Villela, la descentralización en el Brasil ha ocurrido para fortalecer a los Estados y municipalidades, y tiene su fundamento en la Constitución de 1988,

El caso de Brasil, es una República Federativa que tiene una tradición muy fuerte de autonomía de los estados y de las municipalidades. No creo que exista un modelo óptimo para proceder en la descentralización. No existe formas mágicas ni modelos ideales.

En Latinoamérica, las federaciones como México, Brasil, Argentina, no fueron creadas como en Estados Unidos o Alemania. Es decir, existieron estados autónomos que razón de conveniencia, política o geopolítica, decidieron ser una Federación.

Estos países eran colonias de España o de Portugal y en el proceso de independencia - quizá por ser de grandes extensiones- decidieron optar por una federación y con esto se daba un nivel de autonomía a las provincias o a los estados. Pero el proceso de consolidación de estas federaciones, es un proceso que todavía vivimos.

En Brasil la descentralización, especialmente la fiscal ha ocurrido después de la constitución de 1988. Esta constitución fue elaborada en el marco del proceso de distensión, después de gobiernos militares, desde el año 64 a inicios de los 80.

La centralización que ha sido promovida por los gobiernos militares, por lo que la idea de descentralización se convirtió en la antítesis del gobierno central militar. Todas las decisiones eran tomadas en Brasilia y todos debían obedecer.

Con la constitución de 1988 se hizo todo lo posible por quebrar la fuerza excesiva del gobierno central y avanzamos en el proceso de descentralización, en el sentido de fortalecer a los estados y municipalidades. El gobierno federal se quedó con menos ingresos una vez que hubo muchas obligaciones de transferencias a estados y municipios.

Con el paso del tiempo nos dimos cuenta de que se había creado problemas macroeconómicos, que estamos viviendo hoy y que, por lo tanto, todos perdieron. Porque eso de sacar del gobierno central y colocar en otro lado, se hizo de una manera no concertada.

A partir de la reducción de la inflación, los problemas de la federación que teníamos después de la constitución de 1988, se quedaron mucho más claros. No había un equilibrio adecuado, armónico. En la actualidad, estamos reconstruyendo, lo que llamamos el Pacto Federativo, porque la descentralización presupone un pacto en que

las fuerzas políticas de los tres niveles de gobierno, la ciudadanía, y todos deben participar. En algún momento varias personas minimizaron la importancia del gobierno central, se olvidaron que debe haber alguien para coordinar y orientar las acciones. Ahora estamos rescatando la importancia del papel del gobierno central.

Para ayudar al proceso de descentralización, es necesario flexibilidad, gradualismo y transparencia, no se puede hacer las cosas, sin que todos sepan exactamente lo que pasa y las consecuencias. Es necesario que exista una compatibilidad de todo lo que se haga con las gestiones macroeconómicas. Si se daña todo el equilibrio fiscal de un país por un proceso de descentralización con la repartición de la torta en más del 100%, el país pierde.

Brasil tiene una particularidad: la Federación Brasileira está compuesta de 27 estados y un distrito federal y 5.500 municipios, es decir, que los municipios en Brasil, son parte de la federación. Esto se estableció en la constitución de 1988. Esta es una novedad. No existe federación que yo conozca en el mundo en que las municipalidades sean parte de la federación.

Prácticamente, de un día al otro se otorgó autonomía a los municipios, pero la mayoría no estaban preparados, lo que creó serios problemas. Además, en principio se quitó mucho de los ingresos central y se pasó a los municipios, por lo del paternalismo, que pasaba fondos a los municipios y estados a través de convenios, negociados, era una manera política de controlar los entes.

En 1990 y 1991 se estableció una operación, denominada Operación Desmonte, por lo cual el Gobierno Central quitó el 80% de los convenios con los estados o municipios y solo realizaba transferencias voluntarias, negociadas, que estaban contempladas en la constitución como la coparticipación de tributos, las otras, que dependían de los ministerios, fueron eliminadas. Esto funcionó como una forma de presión para que cada municipio solucione sus problemas.

En el inicio fue un proceso de confrontación, porque no hubo un equilibrio, una correspondencia, entre las competencias y los recursos. Este es el mayor peligro que puede haber.

En la constitución están establecidas las competencias, las responsabilidades de los tres niveles de gobierno. El Gobierno Central tiene a su cargo las Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Justicia. Pero, también, los gobiernos estatales tienen sus Tribunales Federales. El Gobierno Central, además tiene la administración, la fiscalización del sector financiero, seguro, servicio postal, telecomunicaciones, etc..

Las obligaciones de los estados tienen que ver con justicia, seguridad pública bomberos, salud, educación, etc..

Los municipios tienen educación, servicio urbano, salud, tránsito, etc..

Por más esfuerzo que se hizo para poner las responsabilidades claras en la Ley Mayor, es casi imposible, porque Brasil tienen municipios como el de Sao Paulo con siete millones de habitantes y otros con setecientos mil habitantes. Existe en Brasil 5.500 municipios y algunos con muy poca capacidad gerencial, financiera.

En Brasil hay un sistema a través del cual un porcentaje de recaudación de tributos federales -impuesto sobre productos industrializados- se ha destinado a municipios y otro a los estados a través de fórmulas. Estos ingresos llegan de manera automática.

Uno de los problemas graves ha sido la deuda pública de los estados. Hay algunos que deben cinco veces los ingresos anuales y el gobierno central ha tenido que intervenir y se trabaja como con el Fondo Monetario. Las disparidades millonarias han crecido, por el hecho de que el Gobierno Central perdió su poder para manejar los recursos.

Antes de 1988, Brasil tenía menos de 3.000 municipalidades, mientras que después de la reforma constitucional casi se duplicó el número de municipios. Se estimuló la creación de municipalidades, con eso se atomizó el exceso del gasto público, lo que implica un grave riesgo en la descentralización.

El proceso que ahora estamos trabajando en Brasil es crear una convivencia para este pacto federativo, que implica establecer una ley de responsabilidad fiscal, reglas claras sobre endeudamiento público, revisión de los criterios de coparticipación, transferencias, etc.. Para estimular el esfuerzo fiscal trabajo de capacitación para modernizar la gestión del gasto y la recaudación propia".⁷

Creo que el proceso de descentralización en el Brasil está basado en la flexibilidad, el gradualismo y la transparencia que le han permitido a este país, alcanzar el mejoramiento en el funcionamiento de los Organismos Seccionales para que puedan prestar los servicios con eficiencia y calidad.

⁷ ARRUDA VILLELA Luis. Memoria del Foro Experiencias Internacionales sobre Descentralización y Autonomías. Manta - abril 30 - mayo 01 -99. Pág. 45 - 47.

1.3 LA DESCENTRALIZACION EN EL ECUADOR

Revisados algunos escritos sobre descentralización en el Ecuador notamos que este tema no es un tema nuevo, se lo viene discutiendo desde hace algún tiempo pero por diferentes razones, no avanza.

El Ecuador del siglo XXI, está dando inicio a la descentralización con la transferencia de competencias de parte del Ministerio del Ambiente hacia los Consejos Provinciales para el manejo y preservación del medio ambiente.

Sin embargo, parece difícil concebir en el Ecuador tratar el tema en el ámbito político, sin considerar el tema económico y de la transferencia de recursos del Gobierno Central hacia los Organismos Seccionales Autónomos. El tema de la descentralización en el Ecuador, aparece en un contexto histórico mucho más amplio, que es importante analizarlo.

Me parece sin embargo, que el momento que vive el Ecuador es clave, crucial, porque evidencia la necesidad de la descentralización; y no cabe la menor duda que el Estado Ecuatoriano que se volvió más centralista en las últimas décadas del siglo pasado, por cuanto su primer producto de exportación alcanzó niveles de precios muy altos que permitían al Ecuador mantener un ritmo de gastos corrientes y de capital acelerados, pero que en la actualidad y dadas las condiciones de un Estado obeso que no da más, es fundamental llevar adelante un proceso de descentralización que transfiera facultades, funciones y competencias de parte del gobierno central hacia los Organismos Seccionales Autónomos, para que tomen sus propias decisiones y aprovechen de la mejor manera los recursos materiales, humanos y económicos, en procura de alcanzar satisfacer las necesidades de la población de sus respectivas jurisdicciones.

El proceso de descentralización en el Ecuador si se lo considera y se lo aplica en función de encaminar al Estado hacia la consecución de metas y objetivos, será un pilar fundamental para alcanzar el progreso y desarrollo de nuestra nación.

Para mí concepto, lo que está en juego es la centralidad del Estado como condición de la unidad nacional, pero me parece que es importante recalcar y poner de manifiesto, que los problemas que actualmente enfrenta la sociedad ecuatoriana son múltiples, y tienen que ser resueltos por un Estado moderno que se ajuste a la realidad actual, considerando que estamos viviendo en un mundo cada vez más globalizado, y que el Estado Ecuatoriano es demasiado pequeño para enfrentar los problemas globales y es demasiado grande para enfrentar centralmente todos los problemas de la sociedad en su conjunto.

Frente a esta situación paradójica se hace necesaria una reforma del Estado, en la que se manifieste un concepto mucho más claro sobre la soberanía, redefiniendo lo que tradicionalmente han mantenido los Estados en cuanto a esta materia, y encontrar fórmulas que permitan alcanzar un Estado moderno e insertarse en el contexto internacional, como un Estado que ha alcanzado un nivel de desarrollo acorde a lo que exige el proceso de globalización y conducir a su población al progreso y desarrollo, así como también alcanzar el bien común y por ende mejorar el nivel de vida de toda la población.

Otra de las condiciones que me parece importante analizar, es que cada país tiene que encontrar sus propias soluciones, sus propios caminos, sus propios tiempos, sus propios ritmos, basándose en el contexto nacional, provincial, cantonal y parroquial. Pero en lo que más se debería poner énfasis en el proceso de descentralización, es en la búsqueda permanente de consensos.

Es importante analizar que en el proceso de descentralización en el Ecuador, fundamentalmente sería contar con la participación de los beneficiarios y todos los actores para que el proceso sea considerado justo y democrático, esto me parece que es un punto clave, ya que nuestra democracia está muy desprestigiada, y sería bueno darle una nueva fundamentación a la política, que permita, incluso, resolver los problemas de gobernabilidad.

Nuestra realidad política es catastrófica, y el reto es enorme, ya que la descentralización tendrá que ser tratada en el campo político, porque existen de por medio temas como las autonomías que tienen que ser analizadas sobre la base de las regiones y las comunidades que tienen deseos de tomar sus propias decisiones, igual que los Organismos Seccionales Autónomos.

1.4 DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y DESREGULACIÓN .- BASE LEGAL

El artículo 1° de la Constitución Política del Estado en el inciso 1° manifiesta que: òEl Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

El Art. 224 de la Constitución Política del Estado, indica, que "el territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por ley".

El Art. 225 establece que," el Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

El Gobierno Central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional . Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente".

El Art. 226 manifiesta que, "las competencias del Gobierno Central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.

En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.

La descentralización será obligatoria cuanto una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla".

En la Disposición Transitoria, Trigésima Segunda de la Constitución Política del Estado manifiesta que, "para hacer efectivas la descentralización y la desconcentración, el gobierno nacional elaborará un plan anual e informará al Congreso sobre su ejecución". ⁸

DESCENTRALIZACIÓN.- La descentralización para mi concepto es la distribución equitativa del poder dentro del propio Estado. Cada país exige la descentralización de acuerdo a sus características particulares. Creo que en el Ecuador existen dos tipos de descentralización: la horizontal y la vertical.

La descentralización horizontal para mi criterio está dada al interior de un mismo nivel para buscar un equilibrio de poderes, y tiene que ver con las tres funciones del Estado: la Función Ejecutiva, Legislativa y Jurisdiccional.

⁸ Constitución Política del Estado. Arts. 1, 124, 224, 225, 226. Disposición Transitoria Trigésima Segunda.

La descentralización vertical es la que se da, para mi entender, entre los distintos niveles en la búsqueda del equilibrio del poder, entre los Organismos Seccionales Autónomos y el Gobierno Central.

Además creo que la descentralización es la herramienta que permitirá a la modernización del Estado, la transferencia de atribuciones y competencias, así como la redistribución de los recursos económicos, la distribución de lo Nacional hacia lo subnacional, y el fortalecimiento de la democracia. Es la relación entre el centro y la periferia, es un tema del Estado Nacional en su conjunto.

Criterios para descentralizar competencias

Trazar los límites entre un Estado centralizado y otro descentralizado, resulta una labor arbitraria. En el camino entre estos dos puntos de referencia, son necesarias diferentes y múltiples decisiones al momento de diseñar el proceso de descentralización. Por tanto, para tomar decisiones debemos tener en cuenta distintos criterios. Queremos iniciar, precisamente, nuestro estudio sobre la descentralización administrativa, evocando seis criterios diferentes:

1. Los principios de la descentralización administrativa.
2. Las competencias exclusivas y las concurrentes (o compartidas).
3. Los diferentes niveles de gobierno que comparten la administración de una competencia.
4. El grado de descentralización de una competencia.
5. Los aspectos financieros de la transferencia de competencias, de modo que la transferencia vaya acompañada de recursos.
6. Los diferentes mecanismos de transferencia.

1. Principios para descentralizar competencias

Queremos señalar dos principios que, a nuestro modo de ver, deberían aplicarse para la transferencia de competencias. Estos principios son: la subsidiariedad y la flexibilidad.

Existen pocos argumentos en contra del principio de subsidiariedad que, quizás, expresa la esencia de todo proceso de transferencia de competencias. Este determina que las competencias que una organización local realiza con mayor efectividad, corresponden con más propiedad a ella que a una organización central.

En otras palabras, la satisfacción de las necesidades de la población debe ser de responsabilidad de las organizaciones con capacidad y presencia en el nivel más cercano donde aquellas se producen. Otro principio para el proceso de

descentralización, es la flexibilidad. Significa que la descentralización debe ajustarse a las características de cada localidad. Es decir, la prestación de servicios no debe realizarse de manera uniforme, en circunstancias de diversidad.

Vale comentar brevemente acerca del principio de gradualidad que muchas veces se cita. Incluso los países que han optado de jure por transferencias "de golpe", se ha visto frente a procesos de enorme duración, muchas veces asincrónica, entre diferentes gobiernos locales. La gradualidad necesariamente se impone en los hechos, lo que no justifica elevarla a la condición de un principio en materia de descentralización.

2. Competencias exclusivas y concurrentes

Existen dos diferentes tipos de competencias, las exclusivas y las concurrentes. Las exclusivas son aquellas competencias administradas por una sola entidad. Mientras tanto las competencias concurrentes son gestionadas, al menos, por dos entidades.

3. Niveles de gobierno

A excepción de las competencias exclusivas del nivel central, resulta difícil optar a priori por un determinado nivel para la asignación de competencias. No obstante, queremos señalar cuatro criterios para asignar competencias a los diferentes niveles de gobierno. Estos criterios son: la subsidiaridad, la participación social, las externalidades y las economías de escala.

El argumento más preciso para la asignación de competencias, a niveles inferiores, es el principio de subsidiaridad. Como hemos señalado anteriormente, este determina que las competencias que una organización local realiza con mayor efectividad corresponden con más propiedad a ella que a una organización central. Esto implica que los problemas locales deben ser resueltos por las instancias locales más próximas al ciudadano.

En este sentido, la subsidiaridad se complementa bien con el criterio de la participación social. Por ello, las competencias deberían ser gestionadas desde niveles inferiores, siempre que se quiera introducir formas de participación social. Generalmente son los gobiernos locales los que más efectivamente permiten desarrollar formas de gestión cercanas al ciudadano.

4. El grado de descentralización

La descentralización administrativa implica tomar una decisión sobre el grado de descentralización en cada una de las competencias. En otras palabras, desde un ente superior, es necesario definir el grado de direccionamiento sobre el ente inferior; y,

por otro lado, se requiere definir el grado de dependencia del ente inferior con respecto a instancias superiores. Encontrar en cada competencia el óptimo grado de descentralización y aceptación de estas dos visiones, no es tarea fácil.

Generalmente, las decisiones sobre el grado de descentralización abarca la desconcentración y la descentralización. La diferencia principal entre los dos grados de descentralización no radica en la toma de decisiones, sino en la calidad de las decisiones. Mientras la desconcentración si permite la revocabilidad de las decisiones en forma unilateral, la descentralización requiere, para el efecto, de un acuerdo entre las partes involucradas.

Tanto la descentralización como la desconcentración tienen ventajas y desventajas adicionales. La principal ventaja de la desconcentración consiste en que su implementación necesita, desde el punto de vista jurídico, únicamente de la decisión unilateral de un ente superior frente al inferior. No requiere de una contraparte con la misma voluntad de recibir competencias y no es necesaria la transferencia formal de recursos humanos, técnicos y financieros, es decir, la permanencia de la jerarquía en la toma de decisiones es menos perturbadora en los sistemas administrativos y estructuras existentes.

En cambio, la principal ventaja de la descentralización radica en el hecho de que se encarga a gobiernos locales representativos y legislativos, la prestación de servicios. Esto provoca una redistribución del poder, que constituye el componente democrático de la descentralización.

Es indispensable que los procesos de descentralización y de desconcentración se lleven a cabo en forma paralela, complementaria y coordinada. Si la una es más fácil de implementar que la otra, lo determinará las circunstancias, en cada lugar y momento. Pero de ninguna manera la desconcentración es de más rápida implementación, como con frecuencia se cree equivocadamente.

5. Aspectos financieros

Un aspecto importante de la transferencia de competencias, es el concerniente a los recursos fiscales destinados al financiamiento y operación de aquellas. En este contexto es indispensable tener respuestas a las siguientes preguntas:

- Costo histórico: ¿Cuánto le costaba al Estado una competencia antes de transferirla?
- Costo futuro: ¿Cuánto le costará al Estado esa competencia después de la transferencia?
- Costo del proceso: ¿Cuánto le costará al Estado transferir la competencia?

6. Mecanismos de transferencia de competencias

En este capítulo describimos y discutimos diferentes mecanismos de transferencia de competencias. Se pueden identificar al menos seis, diferenciados según los grados de obligatoriedad para el transferente y el receptor. Estos mecanismos son:

- Negociación individual
- Negociación sectorial
- Solicitud con transferencia obligatoria.
- Oferta del Gobierno Central.
- Transferencias obligatorias y homogéneas.
- Transferencias obligatorias y homogéneas articuladas con transferencias voluntarias y heterogéneas.⁹

DESCONCENTRACION

El Art. 34 de la Ley de modernización en su inciso final manifiesta: "Así mismo coordinará, supervisará y controlará la ejecución de las políticas de desconcentración cuya finalidad es transferir funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales".

El Art. 34. del Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado expresa: "De la desconcentración administrativa).- La desconcentración administrativa es el proceso mediante el cual las instancias superiores de un ente u organismo público transfieren el ejercicio de una o más de sus facultades a otras instancias que forman parte del mismo ente u organismo, para lo cual deberán solicitar al Ministro de Economía y Finanzas, determine y apruebe los mecanismos y procedimientos necesarios para la desconcentración económica conforme con los principios contenidos en la Ley de presupuestos del Sector Público".

Art. 35 del mismo reglamento manifiesta: "Programa de desconcentración).- Cada entidad u organismo del sector público, establecerá un programa de desconcentración de competencias, funciones y responsabilidades a sus órganos regionales o provinciales dependientes.

⁹ CONAM. Competencias: ¿Qué descentralizar?. Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador. Pág. 15-2

Dicho programa contendrá los siguientes aspectos:

- a) La reorganización de la entidad, fortaleciendo sus órganos regionales o provinciales dependientes.
- b) La redistribución de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos.
- c) La capacitación del recurso humano de los órganos seccionales o provinciales dependientes, a fin de generar la capacidad de gestión. Y,
- d) La normatividad que permita aplicar la desconcentración

La desconcentración para mi concepto es un mecanismo burocrático que trata de distribuir oficinas y se refiere a las reparticiones administrativas.

Es un proceso de delegación de competencias que están en la misma unidad de mando. Lo importante de la desconcentración es que permite analizar el origen de la autoridad: si es nacional, provincial o local.

La desconcentración de los niveles superiores del Estado, mediante la cual se delega en forma permanente el ejercicio de atribuciones y la transferencia de los recursos para su cumplimiento a otros Organismos del Régimen Seccional Dependiente. La desconcentración, que además se encarga de la distribución de recursos humanos, materiales y tecnológicos, incluye un mecanismo relativo a los diferentes ministerios, observando que tal medida supone la creación de subsecretarías y dependencias regionales y provinciales.

En el Ecuador para mi criterio, es posible ejecutar con rapidez un programa de desconcentración, partiendo de una lista de funciones y atribuciones que son susceptibles de trasladar sin mayor obstáculo ni costo presupuestario, y que pueden tener un efecto positivo inmediato.

Para la ejecución de un programa de esta naturaleza, solo se requerirá de la consiguiente decisión política, la planificación, la capacitación y, sobretodo, un efectivo control de parte de las entidades y organismos encargados que las actividades se realicen de la mejor manera.

DESREGULACIÓN

El Artículo 2 del reglamento de la Ley de Modernización del Estado manifiesta en el tercer inciso que: "El proceso de Modernización del Estado también comprende la desregulación económica, la liberación del comercio exterior, la reforma fiscal; la renegociación de la deuda externa y la reforma financiera, materias que serán planificadas, ejecutadas y evaluadas por los organismos legalmente competentes del Estado".

En Artículo 10 del reglamento de la Ley de Modernización del Estado se establece que: {Eficiencia administrativa y desregulación}.-El proceso de eficiencia administrativa se traduce en la capacidad para optimizar la utilización de recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, mediante el uso racional de los sistemas administrativos en los que se dé una acertada correlación entre los objetivos, funciones, instancias y decisiones, para mejorar el nivel de gestión de la Administración Pública, a fin de responder a los requerimientos y demandas nacionales. La desregulación, por su parte, es un proceso de eliminación de normas que obstaculizan o limitan las actividades productivas y la prestación ágil y oportuna de los servicios de la colectividad.

El Artículo 11 del mismo reglamento indica que: {Políticas para la eficiencia administrativa}.-La eficiencia administrativa del sector público se llevará a efecto a través de procesos de racionalización, desregulación, y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público, mediante la definición o redefinición de competencias, finalidades, funciones y responsabilidades de las entidades y organismos del sector público.

La desregulación en mi opinión es una herramienta que permite apreciar el costo de la Ley en una sociedad, y trata de eliminar las normas que encarecen a los agentes económicos dentro de los mercados.

CAPITULO II

EL ESTADO ECUATORIANO Y EL NUEVO ROL DE LOS ORGANISMOS SECCIONALES AUTÓNOMOS.

El Estado y los Organismos Seccionales Autónomos en el Ecuador tendrán que cumplir un nuevo rol, tal como lo exige la Modernización, a nivel de todos los sectores de la economía y la sociedad; redefiniendo la distribución de competencias, facultades y recursos, en la búsqueda de un equilibrio basado en la legitimidad de los campos operacionales y entre sus diferentes órganos, aplicando principios de descentralización y desconcentración. Pero el Gobierno actual y los Gobiernos venideros tendrán que perseverar en las acciones emprendidas con el propósito de encaminar a nuestro país hacia el progreso y desarrollo tal como lo exige la era moderna convirtiendo en realidad todas aquellas promesas.

En la actualidad la tendencia de la mayoría de países en el mundo, es a transitar hacia la globalización y a la apertura de sus economías. En este contexto, el nuevo rol que le toca asumir al Estado es el de dictar políticas que permitan a los Organismos Seccionales Autónomos en el Ecuador, tomar sus propias decisiones aprovechando de la mejor forma los recursos y contribuir eficientemente a la satisfacción de las necesidades de las comunidades de sus respectivas jurisdicciones.

2.1 ORGANIZACIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR

La Constitución Política de la República establece las normas fundamentales que amparan los derechos y libertades, organizan el Estado y las Instituciones Democráticas e impulsan el desarrollo económico y social.

El Art. 224 de la Constitución Política de la República manifiesta que: *“El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la Ley.*

El Art. 227 de la misma Constitución Política del Estado manifiesta que: *“En la provincias habrá un gobernador, representante del Presidente de la República, que coordinará y controlará las políticas del gobierno nacional y dirigirá las actividades de funcionarios y representantes de la función ejecutiva en cada provincia.*

El Art. 228 establece que: *“Los Gobiernos Seccionales Autónomos serán ejercidos por los Consejos Provinciales, los Concejos Municipales, las Juntas Parroquiales y*

los organismos que determine la Ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Los Gobiernos Provincial y Cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.ö

El Art. 233 dispone que: öEn cada provincia habrá un Consejo Provincial con sede en su capital.

El Prefecto Provincial será el máximo personero del Consejo Provincial, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular, y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la Ley.

El Consejo Provincial representará a la Provincia y, además de las atribuciones previstas en la Ley, promoverá y ejecutará obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y micro cuencas hidrográficas de su jurisdicción. Ejecutará obras exclusivamente en áreas rurales.ö

Art. 234: öCada cantón constituirá un Municipio su gobierno estará a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular. Los deberes y atribuciones del Concejo Municipal y el número de sus integrantes estarán determinados en la Ley.

El Alcalde será el máximo personero del Concejo Municipal, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la Ley.

El Concejo Municipal, además de las competencias que le asigne la Ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad.ö

Art. 235: öEn cada Parroquia rural habrá una Junta Parroquial de elección popular. Su integración y atribuciones se determinarán en la Ley. Su presidente será el principal personero y tendrá las responsabilidades y competencias que señale la Ley.ö

Art. 238: öExistirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Para la protección de las áreas sujetas a régimen especial, podrán limitarse dentro de ellas los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar al medio ambiente. La Ley normará cada régimen especial.

La Ley podrá crear distritos metropolitanos y regular cualquier tipo de organización especial.

Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de menor desarrollo relativo especialmente en las provincias limítrofes.ö

Art. 239: ö La Provincia de Galápagos tendrá un régimen especial. El Instituto Nacional Galápagos o el que haga sus veces, realizará la planificación provincial, aprobará los presupuestos de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo y controlará su ejecución. Lo dirigirá un Consejo integrado por el Gobernador, quien lo presidirá; los alcaldes, el prefecto provincial, representantes de la áreas científicas y técnicas y otras personas e instituciones que establezca la Ley.

La planificación provincial realizada por el Instituto Nacional Galápagos que contará con asistencia técnica y científica y con la participación de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo, será única y obligatoria.ö

Art. 240: öEn las provincias de la región Amazónica, el Estado pondrá especial atención para su desarrollo sustentable y preservación ecológica, a fin de mantener la biodiversidad. Se adoptarán políticas que compensen su menor desarrollo y consoliden la soberanía nacional.ö

Art. 241: öLa organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, serán reguladas por la Ley.ö¹⁰

De lo que se desprende de la Constitución Política de la República, se puede establecer que, la Organización Política del Ecuador está bien fundamentada en lo que a normas jurídicas se refiere . por lo tanto debo manifestar que todas las autoridades del Estado ecuatoriano encargadas de que se cumpla la ley, tendrán que poner mucho énfasis en cumplir y hacer cumplir toda la reglamentación existente, para que los Organismos Seccionales Autónomos asuman el nuevo rol ante la sociedad ecuatoriana.

La sociedad ecuatoriana por su parte, tendrá que deponer actitudes divisionistas y antidemocráticas, ya que el Ecuador necesita de la unión de todos para alcanzar la estabilidad, que constituya la base de su crecimiento económico y su futuro progreso y desarrollo.

¹⁰ Constitución Política de la república. Arts. 224, 227, 228, 233, 234, 235, 238, 239, 240, 241.

Dentro del análisis de la organización política del Ecuador, los cuatro niveles de gobierno: nacional, provincial, cantonal y parroquial y todas las entidades involucradas, deberán tener muy claras las competencias y atribuciones que la descentralización y la desconcentración establecen para proporcionar a la sociedad las condiciones idóneas y las alternativas para que sean satisfechas todas las demandas de servicios de las comunidades para que alcancen su progreso y desarrollo definitivo.

LOS CONSEJOS PROVINCIALES

El Art. 233 de la Constitución Política de la República manifiesta que: ò En cada provincia habrá un consejo provincial con sede en su capital. Se conformará con un número de consejeros fijados por la ley, en relación directa con su población; y, desempeñarán sus funciones durante cuatro años. La mitad más uno de los consejeros serán elegidos por votación popular, y los restantes designados de conformidad con la ley por los concejos municipales de la provincia y serán de cantones diferentes a los que pertenezcan los consejeros designados por votación popular.

El prefecto provincial será el máximo personero del consejo provincial, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley.

El Consejo Provincial representará a la provincia y, además de las atribuciones previstas en la ley, promoverá y ejecutará obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción. Ejecutará obras exclusivamente en áreas rurales.

El Art. 1°. De la Ley de Régimen Provincial indica que: òEl Consejo Provincial es institución de derecho público, goza de autonomía y representa a la provincia.

Tiene personería jurídica, con capacidad para realizar los actos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, en la forma y condiciones que determinan la Constitución y las leyes.

Fundamentalmente, su misión es impulsar el desarrollo cultural y material de la provincia, y colaborar con el Estado y las municipalidades de la respectiva circunscripción, para la realización armónica de los fines nacionales.¹¹

¹¹ Constitución Política de la República. Art. 233. Ley de Régimen Provincial. Art. 1°.

Para analizar el nuevo rol que deberían tener los Consejos provinciales. Hemos tomado como referencia la propuesta del Consejo Provincial de Pichincha.

LA PROPUESTA DE DESCENTRALIZACIÓN DEL HONORABLE CONSEJO PROVINCIAL DE PICHINCHA

La propuesta de Descentralización y Desconcentración del Consejo Provincial de Pichincha tiene dos componentes fundamentales: uno que atiende la relación con el Estado Nacional y el otro referido a su propia e interna estructura provincial.

Proyecto de Descentralización y Desconcentración del Nivel Nacional

A este nivel la propuesta se desarrolla bajo dos componentes interrelacionados: por un lado, la transferencia de las competencias de Salud, Educación, Turismo, Producción, Medio Ambiente y Vialidad y por otro, la delegación de la competencia de gobierno. Es este segundo caso el que permite estructurar una instancia de coordinación intersectorial, a través de la delegación de las competencias propias de la Gobernación al Prefecto.

De allí que como eje de la propuesta y teniendo en cuenta que la Provincia de Pichincha no tiene Gobernador, se plantea el desarrollo de un proyecto en que el Prefecto de la Provincia asuma las funciones del Gobernador (Art. 227 de la Constitución). Poniendo en marcha el proceso de transferencia de competencias y recursos.

En la misma Constitución (Art. 227) se señala que el Gobernador debe coordinar, controlar y dirigir las funciones del ejecutivo nacional en la provincia. Partiendo de estos dos hechos constitucionales y de la situación particular de que la Provincia de Pichincha no cuenta con Gobernador, lo lógico y deseable es que el Prefecto asuma esta condición.

Proyecto de Descentralización y Desconcentración Intra-provincial

La extensión y complejidad de la provincia, la ausencia de competencias y recursos, la multiplicidad de instituciones del nivel provincial, entre otros, no permiten tener un verdadero gobierno provincial. Por eso este componente se desarrollará a través de tres medidas:

- Descentralización sectorial desde el Ejecutivo Nacional al Gobierno Provincial, lo cual conducirá a reorganización interna del Consejo Provincial y su consecuente fortalecimiento institucional. Ello le dará el carácter de gobierno, por el peso de la pluralidad de áreas de acción.

- Descentralización territorial sobre la base de una definición de zonas de administración que permitan la delegación de atribuciones y competencias a cada una de ellas.
- Promoción de mecanismos de participación que parten con la conformación del consejo de Desarrollo Provincial con los miembros que establece la Ley de Descentralización y Participación Social y, además, con los representantes de los Consejos Municipales. Mediante este Consejo se otorga participación a la sociedad civil y construye la intermediación de lo local hacia lo nacionalö .¹²

Para mi criterio, la propuesta de Descentralización de la Provincia de Pichincha tiene fundamento, y sería necesario que las autoridades nacionales que tienen el poder de decisión, la analicen detenidamente, y resuelvan ponerla en práctica, ya que es necesario el fortalecimiento de los Consejos Provinciales para que puedan emprender el desarrollo equitativo y sustentable de sus respectivas jurisdicciones

2.2 EL NUEVO ROL DE LOS MUNICIPIOS

En el siglo pasado se manifestaron y se registraron algunos períodos de carácter estatista, lo que implicaba mayor concentración política, económica y fiscal dentro del poder central, dándose con mayor énfasis especialmente durante las dictaduras militares en las décadas del sesenta y del setenta.

El mayor desarrollo urbano especialmente de las grandes ciudades determinó el crecimiento de la burocracia y las instituciones, en un sistema lleno de regulaciones, permisos y autorizaciones para toda clase de actividades, de manera que los ciudadanos se vieron atrapados en una red que limitaba y obstruía cualquier iniciativa y todo acto de la vida cotidiana.

En ese escenario estatizante, el paternalismo se hizo más notorio limitando la autogestión del régimen seccional autónomo en el Ecuador, incrementando aún más la dependencia del gobierno central y del presupuesto del Estado.

Las crecientes necesidades de los Municipios y las demás instituciones del Régimen seccional autónomo, así como la marcada crisis fiscal en las últimas décadas del siglo pasado, han creado mayores preocupaciones entre las comunidades que reclaman la satisfacción de sus necesidades elementales.

¹² Gobierno de la Provincia de Pichincha. Descentralización. Propuesta de Transferencia de Competencias y Atribuciones. Dirección de Planificación y Ambiente. Agosto del 2001

La descentralización como parte importante de la Modernización del Estado, se la debería entender como un instrumento desestatizante, que traslada el manejo de los servicios públicos a los Organismos Seccionales Autónomos, en este caso a los Municipios que tienen que velar por el desarrollo local. Esta política debería estar acorde con la disminución del tamaño del Estado, y con la transferencia de atribuciones, funciones y competencias hacia los Municipios, con la finalidad de administrar y aprovechar de la mejor manera los recursos, ya que estas instituciones están más cerca de las células vivientes que constituyen los pueblos y las comunidades.

RECEPCIÓN DE ATRIBUCIONES NUEVAS

COMPETENCIAS

En 14 de las 84 competencias analizadas por el CONAM en un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador, indica que se deberían transferir atribuciones nuevas al Municipio. Esto muestra el potencial que tiene el Municipio para convertirse en un prestador de servicios desde el punto de vista del desarrollo territorial.

ATRIBUCIONES

El análisis de las atribuciones muestra que estas transferencias están, sobre todo, ligadas a la administración (prestación de servicios); se propone transferirlas en 11 de las 14 competencias. Estos datos revelan la importancia de convertir al Municipio en un prestador de servicios cercano a la comunidad. Según el estudio son competencias y atribuciones exclusivas que deberían ser administradas en el futuro por el Municipio.

En cuanto al análisis de la superposición de funciones se revela que se producen con entidades ubicadas en todos los niveles: el nacional, el regional y el provincial. Estas entidades incluyen ministerios, entidades desconcentradas y entidades descentralizadas funcionalmente como los Organismos de Desarrollo Regional.

El análisis de las atribuciones muestra que las superposiciones están relacionadas esencialmente con la administración y construcción de infraestructura, que existen en cinco y seis de las siete competencias, respectivamente. Esto evidencia el atractivo que tienen estas atribuciones frente a las demás, como por ejemplo, la planificación o

el control. Otro estudio debería investigar acerca de la dinámica que generan estas superposiciones, para determinar sus causas y proponer soluciones efectivas.

El nivel cantonal tiene una importancia fundamental dentro de la estructura del Estado, evidenciada por su presencia en 41 de las 84 competencias analizadas. Es decir las entidades del nivel cantonal participan en la gestión de alrededor de la mitad (48%) de las competencias. Tienen, por tanto, valores comparables con el nivel provincial (40%), pero no llegan a tener la importancia del nivel nacional (75%).

En el futuro, las entidades del nivel cantonal deberían gestionar 13 competencias adicionales lo que aumentaría su presencia a 54; esto representaría el 64% del total analizado.

Por otro lado, 23 de las 41 competencias actuales (56%), deberían experimentar un cambio en su estructura organizativa. Comparando estos datos con los correspondientes a otros niveles, se evidencia que el nivel cantonal es el que presenta menores debilidades organizativas. Las entidades del nivel provincial deberían cambiar su forma de gestión en 86% de las competencias actuales, y el nivel nacional en 83%.

Otro aspecto que diferencia el nivel cantonal de los demás es el hecho de que es el único que debería seguir administrando todas las competencias que actualmente tiene a su cargo. Solamente debería recibir nuevas atribuciones, y no, como en el caso de los niveles nacional y provincial, transferirlas hacia entidades de otros niveles. De aplicarse las reformas señaladas en este estudio, el nivel cantonal podría potenciar aún más su perfil de prestador de servicios.

El nivel cantonal es también el nivel desde el cual se gestiona un importante número de competencias exclusivas. Las 15 exclusivas, gestionadas todas por parte del Municipio, suman un 27% de las futuras 54 administradas por el nivel cantonal. Todas ellas pertenecen, sobre todo, al sector de ñservicios públicos y transporteö.

Las estrategias para la reorganización de las competencias y atribuciones en el nivel cantonal son la descentralización, la desconcentración y la asignación de atribuciones no asumidas (los llamados vacíos).

En total existen 16 competencias en las cuales se debería dar la descentralización. La mayoría pertenece a los sectores: ordenamiento territorial, educación y cultura, bienestar social y transporte y comunicación. Se deberían transferir, especialmente, las atribuciones de planificación, financiamiento y administración, en conjunto o paralelamente. Estas atribuciones constituyen las centrales de una competencia.

En el nivel cantonal, solamente se puede observar una competencia con recepción de atribuciones delegadas (Registro Civil)¹³.

En mi apreciación personal los Municipios tienen vigencia y pertinencia, y deberían ser fortalecidos para que puedan cumplir de la mejor manera el nuevo rol, ya que es el gobierno local a quien le corresponde en primer término atender los asuntos que afectan e interesan a la gente en la realización de su vida cotidiana, porque es el que está más cerca, el que tiene al alcance de la mano y el que está en condiciones de conocer en forma directa, así como relacionarse con todos los actores de los pueblos y las comunidades.

Esta cercanía del gobierno municipal define varias de sus características: su heterogeneidad, porque debe adaptarse a la realidad social sobre la cual se asienta; su tamaño relativamente pequeño ya que se refiere a una ciudad o a un espacio interciudadino que agrupa a un número de personas que se debe atender mediante la prestación de los servicios más elementales para su existencia.

Como se evidencia en este análisis, a los municipios les corresponde cumplir un rol preponderante dentro del manejo sociopolítico de las comunidades de sus respectivas jurisdicciones.

En el Ecuador para mi concepto, se debería agilizar la transferencia de atribuciones y competencias, pero, acompañada de recursos, ya que para el gobierno central le es prácticamente imposible cumplir con todos los pueblos y las comunidades que conforman el Estado ecuatoriano.

De lo anterior queda claro que la reforma administrativa del Estado se debe dar fortaleciendo a los Organismos Seccionales Autónomos, ya que están más cerca de las comunidades donde debería surgir el cambio para modificar a la sociedad entera.

2.3 LAS JUNTAS PARROQUIALES

Las Juntas Parroquiales se incorporaron al régimen seccional autónomo, como gobierno de base de la estructura político-administrativa del Estado ecuatoriano. La Constitución Política del Estado, otorga a las Juntas Parroquiales Rurales una condición jurídica similar a la que tienen los Municipios y Consejos provinciales.

Creo que al incorporar a las Juntas Parroquiales Rurales al Régimen Seccional Autónomo, las competencias y atribuciones deberían estar claramente definidas con

¹³ CONAM. Competencias: ¿Qué descentralizar?. Páginas 133, 148.

el afán de que estos organismos cumplan con lo estipulado en la Carta Magna. Además estas mismas atribuciones y competencias deberían estar acompañadas de recursos económicos para que puedan cumplir y satisfacer las necesidades de sus comunidades.

El Ecuador para mi concepto es un Estado con abundantes recursos naturales, pero pobremente administrado. Y, con la inclusión de las Juntas Parroquiales a los Gobiernos Seccionales Autónomos, lo único que se consigue es aumentar la grande lista existente de estos organismos.

Al haberse legitimado la incorporación de las Juntas Parroquiales, al Régimen Seccional Autónomo, los representantes de este nivel forman parte de la democracia representativa y asumen el derecho a intervenir e influir en la toma de decisiones relacionadas con los asuntos de su parroquia y de su comunidad.

La Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales fue expedida mediante: Ley No. 29. RO/ 193 de 27 de octubre del 2000.

En la Constitución Política de la República vigente, en su artículo 228, se manifiesta que: òLos gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

El Art. 235 dispone: ò En cada parroquia rural habrá una junta parroquial de elección popular. Su integración y atribuciones se determinarán en la ley. Su presidente será el principal personero y tendrá las responsabilidades y competencias que señale la ley.ö.
14

Para analizar y entender de la mejor manera, la inclusión de las Juntas Parroquiales al Régimen Seccional Autónomo Ecuatoriano, tanscribiremos textualmente lo que manifiesta el Capítulo I de la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Art. 1.- OBJETO DE LA LEY.- ò La presente Ley tiene por objeto establecer los principios y normas generales que regulen el funcionamiento de las juntas parroquiales ruralesö.

¹⁴ Constitución Política de la República. Artículos: 228, 235

Art. 2.- **AMBITO DE APLICACIÓN.-** ò Las disposiciones contenidas en la presente Ley, se aplicarán en el ámbito geográfico que corresponda a la circunscripción territorial de las juntas parroquiales rurales, constituidas como gobiernos seccionales autónomos.

Art. 3.- **PERSONERÍA JURÍDICA.-** ò La junta parroquial rural será persona jurídica de derecho público, con atribuciones y limitaciones establecidas en la Constitución y demás leyes vigentes, con autonomía administrativa, económica y financiera para el cumplimiento de sus objetivos.¹⁵

Uno de los ejes cruciales dentro de un esquema descentralizado es la relación que tienen los niveles provincial y cantonal, en la estructura del Estado. La relación con el nivel parroquial debería producirse en similares condiciones. En la actualidad la relación que tiene la Junta Parroquial con los Municipios y Consejos Provinciales es la que se venía manejando desde estos mismos organismos.

Las parroquias rurales del Ecuador al ser tomadas en cuenta dentro de la división político ó administrativa, para organizarse en una forma autónoma y descentralizada, deberán contar con las mismas atribuciones y competencias que tienen los demás organismos seccionales autónomos, para poder cumplir con las comunidades de sus respectivas jurisdicciones, pero también deberán estar acompañadas de los recursos necesarios. De lo contrario las Juntas Parroquiales como gobiernos seccionales solamente estarán constando en el papel.

En este contexto, es de mucha importancia la prestación de servicios en coordinación con el nivel cantonal y provincial. Los nexos con el nivel parroquial en un Estado descentralizado deben ser desarrollados sin perder de vista el fomento de la participación ciudadana.

La parroquia es actualmente y por ser de reciente creación, el nivel más débil dentro de la estructura del Estado. Por lo tanto será necesario que las autoridades que tienen la potestad de legislar, incluyan varias reformas con el fin de que el nivel parroquial pueda convertirse en el eje del progreso y desarrollo de las localidades más apartadas, logrando además una verdadera participación social.

Entiendo que a través del fortalecimiento administrativo y funcional de las Juntas Parroquiales no se afectará directamente a otras entidades, por que constituye un nivel en el que se pueden abrir nuevos espacios de poder.

¹⁵ Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales. Capítulo I . Principios Fundamentales. Artículos: 1, 2, 3.

Para mi criterio, las relaciones del nivel parroquial con los demás niveles que conforman la estructura del Estado ecuatoriano, se deberían dar en un ambiente de completa solidaridad, ya que este organismo parroquial necesita de toda la ayuda de parte de los hermanos mayores que constituyen los otros organismos de gobierno.

En términos administrativos el régimen parroquial tiene dos retos que enfrentar: en primer lugar, la Junta Parroquial deberá insertarse en la estructura del Estado. Pero para ello se deberá entender que el punto de partida es diferente a los niveles nacional, provincial y cantonal. Mientras estos niveles ya cuentan con relaciones administrativas totalmente establecidas, el nivel parroquial aún no cuenta con ningún vínculo.

El segundo reto consiste en convertir al nivel parroquial en un eje de participación desde la perspectiva territorial, en lo que tiene que ver a los intereses comunes. En este sentido la junta Parroquial cumplirá un rol preponderante dentro de su jurisdicción sin generar superposiciones.

5 ATRIBUCIONES, COMPETENCIAS, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL SOCIAL DE LAS JUNTAS PARROQUIALES

Para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Constitución y en la presente ley, las juntas parroquiales rurales tendrán las siguientes atribuciones:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, ordenanzas, instructivos y reglamentos de la República, así como los acuerdos y resoluciones emitidas de conformidad con la ley por la junta parroquial dentro de su circunscripción territorial;
Convocar en el transcurso de treinta días, a partir de su posesión, a la conformación de la Asamblea Parroquial que será el espacio que garantice la participación ciudadana;
- b) Dictar, aprobar y reformar los reglamentos internos y el Reglamento Orgánico Funcional;
- c) Gestionar ante los organismos del Estado la transferencia oportuna de los recursos económicos que por ley le corresponde a la parroquia, para la ejecución de obras públicas y prestación de servicios presupuestados en coordinación con los Consejos Provinciales y los Concejos Municipales de la respectiva circunscripción territorial y demandar de éstos la ejecución

- oportuna de las obras constantes en el Plan Anual de Desarrollo Parroquial debidamente presupuestado;
- d) Coordinar con los Concejos Municipales, Consejos Provinciales y demás Organismos del Estado, la planificación, presupuesto y ejecución de políticas, programas y proyectos de desarrollo de la parroquia, promoviendo y protegiendo la participación ciudadana en actividades que se emprenda para el progreso de su circunscripción territorial, en todas las áreas de su competencia;
 - e) Coordinar con los Consejos Provinciales, Concejos Municipales y demás entidades estatales y organizaciones no gubernamentales todo lo relacionado con el medio ambiente, los recursos naturales, el desarrollo turístico y la cultura popular de la Parroquia y los problemas sociales de sus habitantes; para estos efectos podrá recibir directamente recursos económicos de organizaciones no gubernamentales, especializadas en la protección del medio ambiente;
 - f) Evaluar la ejecución de los planes, programas, proyectos y acciones que se emprendan en el sector, llevadas a cabo por los habitantes de la circunscripción territorial o por organizaciones que en ella trabajen, así como llevar un registro de los mismos para que exista un desarrollo equilibrado y equitativo de la Parroquia;
 - g) Plantear al Consejo Provincial o al Concejo Municipal la realización de obras por la prestación de servicios en la Parroquia;
 - h) Coordinar con la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas las acciones preventivas que impidan la alteración de la tranquilidad y el orden público y proteger la paz y la seguridad de las personas y bienes;
 - i) Organizar centros de mediación para la solución de conflictos conforme lo establecido en la Ley de Mediación y Arbitraje;
 - j) Proponer al Concejo Municipal y Consejo Provincial proyectos de ordenanzas en beneficio de la Parroquia;
 - k) Aceptar legados, donaciones y herencias con beneficio de inventario;
 - l) Nombrar y remover, con justa causa, a los empleados de la Junta Parroquial;

- m) Planificar y coordinar con los Concejos Municipales, Consejos Provinciales y otras entidades públicas o privadas, actividades encaminadas a la protección familiar, salud y promoción popular a favor de la población de su circunscripción territorial, especialmente de los grupos vulnerables, como la niñez, adolescencia, discapacitados y personas de la tercera edad;
- n) Formular anualmente el Plan de Desarrollo Parroquial;
- o) Rendir cuentas de su gestión a la población a través de la Asamblea Parroquial;
- p) Promover consultas populares dentro de su circunscripción territorial con arreglo a lo establecido en los artículos 106 y 107 de la Constitución Política de la República;
- q) Impulsar la conformación de Comités Barriales o Sectoriales dentro de su circunscripción territorial, tendiente a promover la organización comunitaria, el fomento de la producción, la seguridad sectorial y el mejoramiento del nivel de vida de la población, además fomentar la cultura y el deporte;
- r) Plantear reclamos y solicitudes ante los diferentes órganos administrativos del Estado, para exigir la atención de obras y asuntos de interés comunitario;
- s) Conformar la estructura técnica y administrativa de la Junta Parroquial, según los requerimientos y disponibilidades financieras de la Parroquia; pero en ningún caso se comprometerá más del diez por ciento (10%) del presupuesto total de la Junta para el pago del personal administrativo y demás gastos corrientes;
- t) Promover y coordinar la colaboración de los moradores de su circunscripción territorial en mingas o cualquier otra forma de participación social, para la realización de obras de interés comunitario; y ,
- u) Ejercer las demás competencias y atribuciones establecidas en las leyes y reglamentos.

Art. 5.- COMPETENCIAS.- Supervisar y exigir que las obras que realicen los organismos públicos y entidades no gubernamentales dentro de su circunscripción territorial, cumplan con las especificaciones técnicas de calidad y cantidad, así como el cumplimiento de los plazos establecidos en los respectivos contratos, con el fin de evitar irregularidades en la contratación pública. Para el efecto podrán solicitar copias de dichos contratos y de ser necesario la intervención inmediata de la Contraloría General del Estado y demás órganos de control.

Art. 6.- DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.- La Junta Parroquial presentará un informe anual de labores y de rendición de cuentas, a la Asamblea Parroquial, esta designará una comisión de tres personas de fuera del seno de la Junta, para que examine las cuentas y presente un informe dentro del plazo de quince días, sin perjuicio de la intervención de los órganos de control.¹⁶

2.4 ORGANIZACIÓN POLÍTICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES AUTÓNOMOS

El ordenamiento político administrativo y financiero del territorio nacional, es una decisión que articula los niveles de gobierno y sus responsabilidades fundamentales, determinando el grado de autonomía relativa de los niveles subnacionales de gobierno.

Los gobernantes y autoridades que tienen el poder en el Ecuador, deberán tomar decisiones políticas, para lo cual será necesario lograr consensos y propender a la unidad nacional.

Creo necesario que una vez que se establezcan los objetivos de la descentralización, el siguiente paso será determinar que se va a descentralizar. Esto puede resumirse en tres aspectos: el político, que sería para fortalecer a los Gobiernos Seccionales Autónomos, a través de la transferencia del poder central. El administrativo, para lograr eficiencia y agilizar los trámites a nivel local, sin acudir a las instituciones del nivel central en la demanda de atención pública. En lo económico, buscando que se dé la verdadera autonomía financiera de los Gobiernos Seccionales.

En el proceso de descentralización entre los niveles de gobierno, se debería dar además la transferencia de atribuciones y competencias, así como la distribución de recursos, para que los Organismos Seccionales Autónomos puedan cumplir con sus

¹⁶ Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales. Arts. 4, 5, 6

comunidades y contribuyan a combatir la pobreza, mediante la creación de puestos de trabajo.

Creo que estamos hablando de un escenario en donde no solo cambia el Gobierno Central, si no que se modifican y fortalecen los Gobiernos Seccionales Autónomos, pero en un marco de corresponsabilidad entre los distintos niveles.

La estrategia de descentralización debe generar consensos y principios programáticos que se sustenten jurídicamente, para que los Organismos Seccionales Autónomos puedan ejercer la corresponsabilidad en el manejo de las áreas descentralizadas. Para que esta programación se realice, se tendrá que diseñar y ejecutar negociaciones continuas con todos los actores más relevantes. El ordenamiento político ó administrativo del Ecuador, se beneficiaría de una simplificación del esquema de división y de responsabilidades.

Para que el Ecuador encuentre el camino del progreso, se deberá tratar este tema sin prejuicios, ya que es absolutamente indispensable para que este país sea diferente y salga del atraso y postración en que se encuentra.

En el Ecuador a este tema se lo viene tratando durante muchos años, no obstante que la Constitución Política de la República, establece que este país es de administración descentralizada y que tenemos leyes para la modernización y la descentralización del Estado.

El Ecuador en la actualidad está dividido entre 22 Provincias, 215 Municipios y cerca de 800 Juntas Parroquiales Rurales que constituyen los Organismos Seccionales Autónomos, y de darse una verdadera organización política ó administrativa y financiera, estos organismos podrán prestar los servicios a esas localidades en una forma más equitativa y eficiente, dando prioridad a las pequeñas comunidades que son verdaderas células vivientes.

La organización política ó administrativa es un proceso en el que tiene que haber un verdadero liderazgo político y una motivación, en donde se incluyan factores históricos y sociales determinantes como son étnicos, culturales, de lenguaje, etc.

Los ecuatorianos tenemos la obligación de establecer un modelo de gobierno que nos permita insertarnos dentro del contexto de un mundo cada vez más globalizado, para alcanzar un mejor nivel de vida y en definitiva un futuro mejor.

La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social en su artículo 9 manifiesta: "Municipios.- La Función Ejecutiva transferirá definitivamente a los municipios las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos,

especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades.

En el artículo 10 de la misma ley se indica: *Consejos Provinciales.- La Función Ejecutiva transferirá definitivamente a los consejos provinciales funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades.*

De igual manera el artículo 11 hace referencia: *Distribución de los recursos asignados a los consejos provinciales y concejos municipales.- Los recursos asignados a los consejos provinciales y municipales establecidos en la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales se invertirán en base a la siguiente fórmula:*

- a) 50% del monto proporcional a la población con necesidades básicas insatisfechas; y,
- b) 50% en relación a la población.

El monto a distribuirse por parte de los consejos provinciales será en relación a las necesidades básicas insatisfechas y población en referencia al cantón con la provincia y los municipios de las parroquias con el cantón.¹⁷

En el Ecuador, en las últimas décadas las finanzas públicas se han orientado con respecto a los ingresos por exportación de petróleo y al incremento constante de la fuente tributaria.

La política fiscal ha sido el factor neurálgico del Proceso de Modernización del Estado, ya que la descentralización y desconcentración tienen que estar acompañadas de recursos económicos.

La sanidad fiscal constituye un factor clave para la inversión y el crecimiento de la economía. De ahí la necesidad de que el Estado tenga como objetivo prioritario mantener el equilibrio de las cuentas fiscales y, en lo posible, tienda hacia un desempeño fiscal que genere ahorro e inversión pública que permita mejorar la recaudación y proveer recursos para financiar las reformas en cuanto a la descentralización de los servicios públicos a través de los Organismos Seccionales Autónomos.

¹⁷ Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social. Arts. 9, 10, 11.

El Ministerio de Finanzas, en coordinación con cada una de las entidades públicas, deberá implementar un sistema de indicadores de gestión de dichos recursos a fin de favorecer un uso más eficiente de los mismos.

La transferencia de competencias debe ser fortalecida con un nuevo marco legal y jurídico, ya que el país ha avanzado muy poco en la redefinición del papel que deben cumplir los Organismos Seccionales Autónomos y el Gobierno Central, en cuanto a la organización política, administrativa y financiera.

Por otro lado, se debe entender que el objetivo de la organización política administrativa y financiera del Gobierno Central y de los Organismos Seccionales Autónomos es el reordenamiento institucional y legal del país.

Las fuerzas que impulsan el proceso de modernización de las instituciones públicas, nos indican una nueva definición y construcción de los espacios políticos, sociales y económicos y de la integración entre ellos.

El papel que debe asumir el Estado resulta de vital importancia. La experiencia de la modernización en otros países latinoamericanos ha dejado translucir una permanente tensión entre la dinámica económica y la institucionalidad política, debido a un notorio dinamismo social y económico y el retraso en el pensamiento político y en el deficiente funcionamiento de sus instituciones.

Por lo tanto los gobernantes del Ecuador deben hacer conciencia que las reformas estructurales necesitan ser diseñadas en el contexto de una estrategia integral de reforma económica, política, social e institucional, que se oriente de una manera sostenida y consistente a la definición de un modelo de desarrollo. Esto no ha sido posible, debido fundamentalmente, a un deficiente funcionamiento del sistema político-institucional.

CAPITULO III

PROYECTO DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN DEL NIVEL NACIONAL

El nivel central gubernamental, interviene en todos los sectores. La más alta presencia en términos cuantitativos se observa en el sector de la Planificación y Administración General, esto se debe a que contiene las competencias relacionadas con el funcionamiento del Estado en su conjunto. El sector con menos presencia del nivel nacional es el de Servicios Públicos que están a cargo especialmente de los Municipios.

Creo que el mayor reto del nivel nacional consiste en asumir la función de regulador y controlador. Ya que en la actualidad, las instituciones del nivel nacional, como los Ministerios y otras instituciones, carecen en la práctica de la capacidad de liderazgo.

En el nivel nacional con estas reformas es posible que no se reduzca en forma proporcional la transferencia de delegaciones y competencias. Para ello será necesario buscar mecanismos de descentralización que faciliten la reducción del aparato estatal, y reducir los costos del proceso en la búsqueda de mejorar los servicios para la ciudadanía.

En el Ecuador el escenario centralizado, dio paso al paternalismo, relegando a un segundo plano el accionar de los Organismos Seccionales Autónomos, incrementando así la dependencia del presupuesto general del Estado.

Los crecientes requerimientos de los Organismos Seccionales Autónomos y la aguda crisis fiscal, especialmente en las últimas décadas han originado malestar en las distintas provincias, pueblos y comunidades del Ecuador que reclaman que los gobiernos de turno provean de los servicios e infraestructura básica para la satisfacción de sus necesidades.

La modernización del Estado deberá considerar una mayor amplitud para el desenvolvimiento de los sectores productivos, eliminando trámites administrativos intrascendentes que les permita cumplir su rol de una mejor forma en la búsqueda permanente de constituirse en el motor del desarrollo, generando fuentes de trabajo que es lo que el país y su población requieren prioritariamente en la actualidad.

La descentralización como parte fundamental de la modernización, es la herramienta mediante la cual se traslada, aunque no en todos los casos, el desenvolvimiento administrativo de los servicios públicos a los Organismos Seccionales Autónomos.

Esto se manifiesta de alguna manera en una forma democrática, ya que se devuelve a los ciudadanos una parte del encargo que ellos entregaron a los gobernantes para que administren el Estado.

En el proceso de la disminución del tamaño del Estado, a través de la transferencia de atribuciones y competencias para que los Organismos Seccionales Autónomos tengan a su cargo la prestación de los servicios públicos, concuerda con las políticas de reducir el Estado, buscando encontrar la mayor eficacia y eficiencia, así como la transparencia en el manejo de los recursos públicos para la entrega de los servicios a los pueblos y a las comunidades.

De lo antes expuesto podemos manifestar que el proyecto de descentralización y desconcentración del nivel nacional, tendrá que trazarse y cumplir algunos objetivos que le permitan alcanzar un mejor desenvolvimiento del Estado.

Creo que para lograr una mayor eficiencia de los servicios públicos, reduciendo el tamaño del Estado, se debe fortalecer la unidad nacional y conseguir mayor equidad en la distribución de los recursos, buscando siempre mejorar el nivel de vida de los pobladores y de las comunidades más rezagadas, sin que esto signifique la entrega de subsidios.

Otro de los aspectos que se debe tener en cuenta es la solidaridad que debe existir a nivel nacional, propendiendo a una mayor democratización, por medio de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, contribuyendo así mismo en el control y la supervisión de las obras y proyectos que se ejecuten en las respectivas jurisdicciones.

Creo que al replantear el rol del Estado en su aspecto institucional, se deberá tener muy en cuenta, la simplificación de los trámites administrativos, eliminando papeleos intrascendentes, así mismo disminuyendo la intervención burocrática.

3.1 ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS PREFECTOS Y GOBERNADORES PROVINCIALES.

Dentro de la proyección administrativa y de descentralización, el Estado ecuatoriano deberá adoptar mecanismos que permitan a las autoridades tener poder de decisión, el mejoramiento de la gerencia pública y la simplificación de toda la normatividad. En el Ecuador la capacidad de decisión y la apertura administrativa que tienen los prefectos y gobernadores provinciales, así como las atribuciones y competencias, están establecidas tanto en la Constitución Política de la República como en la Ley de Régimen Provincial (para los Prefectos).

La administración pública del Estado ecuatoriano a través de la historia ha tenido múltiples tropiezos por la duplicación de funciones, atribuciones y competencias que tienen las distintas autoridades, con la polarización entre lo nacional y lo local y con la falta de articulación y coordinación entre todos los niveles del Estado. Ante todo esto surge la necesidad de racionalizar las acciones que tienen tanto el Prefecto como el Gobernador.

Para mi criterio se debería formular una propuesta que tienda a fortalecer el rol del Prefecto Provincial como ñAutoridad Intermedia de Gobiernoñ dentro de la estructura del Estado, así como promover una nueva institucionalidad que esté más próxima a los pueblos y comunidades y a toda la sociedad en su conjunto. Se debería estructurar una instancia de coordinación para delegar las competencias de los gobernadores a los prefectos provinciales, con esto se lograría evitar la duplicación de funciones y prácticamente los gobernadores ya no entrarían a formar parte de la administración del Estado, porque todas las responsabilidades estarían a cargo del gobierno provincial.

Esta función que cumpliría el prefecto- gobernador tendría relación con la delegación nacional y la representación provincial. Para poder desarrollar las acciones y coordinar todas las actividades inherentes al nuevo manejo institucional, las autoridades provinciales deberán tomar en cuenta la conformación de comités provinciales de desarrollo en donde formen parte miembros de los Consejos Provinciales que podrían ser los consejeros conjuntamente con los representantes de las comunidades.

Para realizar las actividades de Planificación, Organización, Dirección, Ejecución, Coordinación, Evaluación y control en las provincias, se deberán establecer Programas y proyectos acordes con las asignaciones presupuestarias del Gobierno Central y con los fondos resultantes de la autogestión. Esto implicaría la descentralización del nivel nacional para concentrarse y desarrollarse en el nivel provincial, en torno al Prefecto-Gobernador, lo que significaría que las instancias se produzcan de la coordinación entre el núcleo central del Estado el nivel intermedio que constituirían los gobiernos provinciales y la periferia que son las comunidades.

La complejidad de las distintas provincias del país, y la ausencia de competencias y recursos, así como la multiplicidad de instituciones de todos los niveles, no han permitido que se ejerzan verdaderos gobiernos locales y de cercanía a las comunidades, lo que ha originado una pobre administración pública, incidiendo directamente en el descontento de la ciudadanía de los sectores más apartados del país, que exigen y con justa razón que se les satisfaga las necesidades prioritarias.

En este contexto, se hace necesario y prioritario, que el Prefecto asuma todas las funciones atribuciones y competencias, que de llegarse a realizar tendrían que estar

acompañadas de los recursos, ya que sin estos sería imposible que se de la descentralización, y en definitiva la modernización del Estado. El gobierno central por su parte deberá facilitar una debida coordinación interinstitucional y el monitoreo en todas las provincias, facilitando el diálogo y la concertación social entre las comunidades, agrupaciones políticas, gremios y otros.

Para que los Prefectos-Gobernadores puedan cumplir con eficacia y eficiencia las atribuciones y competencias, el Gobierno Central deberá coadyuvar al fortalecimiento de los Gobiernos Locales y apoyar al desarrollo de todas las instituciones provinciales, cantonales y parroquiales, para que la prestación de servicios sea optima y de calidad.

Los Gobiernos Provinciales tendrían la posibilidad de asumir todas las funciones de las gobernaciones, lo cual les daría mayor cobertura de la gestión pública en las provincias. Por ello se hace necesario reforzar a los gobiernos provinciales, para que suplan la delegación de competencias que tiene el Ministerio Gobierno en todas las provincias del Ecuador, lo que contribuirá a fortalecer la institucionalidad del Estado.

Esta alternativa de descentralización, creo que contribuirá de manera directa a resolver el problema del regionalismo tan arraigado en nuestro país, ya que los habitantes de las Provincias, Cantones y Parroquias y las comunidades en general, exigirán en forma directa a los gobernantes locales el cumplimiento de sus obligaciones que son las de prestar servicios en una forma eficiente. Ya no se le va a exigir al Gobierno central, ni se lo señalará como que es el culpable de la desatención, y de lejanía administrativa, porque la comunidad ya tendrá a quien exigir directamente.

No habrá que tenerle miedo al tema de la descentralización, ya que la Administración Central, descargará su responsabilidad en los gobernantes provinciales y locales que están más cerca de los pueblos y comunidades y porque las nuevas formas de desarrollo han variado la conformación clásica de las bases sociales, es decir, que las familias y las pequeñas agrupaciones ya no basan su sustento en pequeñas formas de producción sino, que buscan producir más para cumplir con los requerimientos del mercado.

Se debería delinear una política de participación en donde intervengan todos los niveles de gobierno con las organizaciones sociales, buscando el equilibrio de los actores de la sociedad civil y la sociedad política. El Gobierno Central deberá enfatizar en su capacidad para vigilar y observar la aplicación de los principios de equidad, eficiencia y responsabilidad, especialmente en la aplicación estratégica, evaluación y generación de alternativas, de prestación de servicios públicos, transparencia para la asignación de recursos y la evaluación del uso de los mismos,

administración de los mecanismos de rendición de cuentas, financiamiento y provisión de servicios.

El Gobierno Provincial presidido por el Prefecto, deberá promocionar la participación ciudadana y lograr un pacto provincial de desarrollo para el aprovechamiento de las oportunidades; la planificación del desarrollo provincial; coadyuvar a la gestión municipal; buscar la optimización de los recursos; gestionar eficazmente la provisión de servicios.

Además los gobiernos provinciales(con prefecto-gobernador), al tener la potestad de legislar, deberán desarrollar sistemas de control y auditoria, adicionales a los ya existentes a nivel nacional, para mejorar la gestión y administración pública. El Gobierno Central, por su parte podrá delegar a los gobiernos provinciales, la facultad de recaudar y administrar tributos nacionales. La tendencia del Estado debería estar relacionada al cambio de funciones, haciendo de eje regulador y coordinador de las políticas públicas.

3.2 DESCENTRALIZACION DESDE EL EJECUTIVO AL GOBIERNO PROVINCIAL.

Dentro de las propuestas de descentralización, el Consorcio de Consejos provinciales del Ecuador (CONCOPE), plantea la reorganización administrativa del Estado en el ámbito provincial, en los siguientes términos:

Objetivos-Perspectiva

Está orientada a lograr una reforma de la organización política y administrativa del Estado, que desarrolle las disposiciones constitucionales vigentes, para dar paso a una nueva estructura autónoma gobernable y descentralizada. En ella, cada Consejo Provincial, constituido como gobierno intermedio, cumplirá funciones de intermediación, coordinación e impulso al desarrollo.

Estructura Política

Por no estar debidamente estructurado, el nivel provincial presenta los mayores conflictos: instituciones independientes y autónomas que trabajan sectorialmente y sin coordinación, poca simplificación de la representación y participación ciudadanas, falta de planificación y asignación de recursos económicos sin tomar en cuenta las reales necesidades, todo lo cual da como resultado una gran ineficiencia.

Por ello se plantea crear un nivel intermedio de gobierno que evite las deficiencias anotadas y trabaje por el desarrollo de su jurisdicción.

Competencias del Gobierno Provincial

Gozará de plena autonomía política administrativa, territorial, y económico financiera. Sus funciones y competencias serán:

- Articular la administración nacional y local actuando como instancia de intermediación, así como de complementación o subsidiariedad de los gobiernos locales.
- Coordinar el régimen seccional autónomo, a través del asesoramiento, asistencia técnica administrativa y financiera.
- Fortalecer el desarrollo económico de la provincia y planificarlo sobre la base de estrategias u objetivos nacionales. Se harán: programas y proyectos de alcance provincial (vialidad, medio ambiente, turismo, artesanía, riego y manejo de cuencas en la región), estrategias y obras para el desarrollo rural (incluso el catastro rural) y urbano marginal, programas y proyectos que trasciendan las jurisdicciones territoriales y lineamientos de política para el desarrollo de sus cantones y parroquias.
- Promover la concertación entre los actores sociales, convocándoles a mesas de concertación sobre aspectos claves de desarrollo.
- Fortalecer la cooperación interinstitucional entre los organismos de la administración pública y privada mediante capacitación, asistencia técnica, intercambio de información y prestación de servicios.
- Garantizar la participación de la sociedad civil en las decisiones y el control mediante una gestión transparente, la comunicación y su participación real.
- Electrificación rural y urbano-marginal.
- Infraestructura física, equipamiento y mantenimiento para la educación en áreas rurales y urbano-marginales (niveles secundario y técnico superior).
- Programas integrales de salud, nutrición y seguridad alimentaria; así como construir, equipar y mantener los establecimientos de los servicios de salud en áreas rurales y urbano-marginales.
- Preservación y protección del medio ambiente.
- Ejercer la descentralización, haciéndose cargo de las nuevas responsabilidades, e incluso impulsando y evaluando el proceso de transferencia de competencias desde el Gobierno Central a los gobiernos municipales.
- Fomentar la creación de empleo y fortalecimiento de redes y asociaciones empresariales.
- Promoción de la investigación científica y tecnológica.
- Servicios y programas sociales de protección integral, orientados a niños, adolescentes y ancianos a través de los patronatos provinciales.
- Potenciar los factores endógenos y promocionar los valores culturales para reforzar la identidad cultural.

- Decretar, conforme a la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones provinciales.¹⁸

-
Para poder cumplir con todas estas atribuciones y competencias que estarían determinadas en las leyes y reglamentos, los gobiernos provinciales podrán generar sus propios recursos a través de la formulación de programas y proyectos autosustentables y la creación o modificación de tributos.

Los organismos seccionales autónomos en la actualidad tienen sus bases propias de tributación, pero que son mínimas, en comparación a la proyección administrativa que se daría con la descentralización y la modernización del Estado. Por lo tanto se hace necesario una reestructuración que les permita recaudar mas fondos para emprender en la nueva tarea. Tendrían además participación en las rentas provenientes del 15% de los ingresos corrientes totales del Presupuesto del Gobierno Central y otros que actualmente perciben, así como los que les corresponda por la transferencia de competencias como producto de la descentralización (Arts. 228, 231, 232 y 251 de la Constitución de la República).

Podrán administrar además los recursos generados en cada jurisdicción, excepto aquellos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables. El Gobierno Nacional tendrá tareas específicas de administración y un papel que le permita regular, y no ejecutar como lo viene haciendo en la actualidad, reduciendo el tamaño del Estado para volverlo eficiente y eficaz. Las instituciones de educación superior de cada provincia, colegios de profesionales, gremios y otros, jugarán un papel preponderante en el desarrollo de cada circunscripción administrada por el nuevo gobierno provincial.

El nivel nacional tendrá que enfrentar el riesgo de que no se reduzca el tamaño del Estado en forma proporcional, con la transferencia y delegación de competencias a los Organismos Seccionales Autónomos, especialmente a los Consejos Provinciales. Ante todo esto el Estado requerirá buscar mecanismos de descentralización que faciliten la reducción del aparato estatal.

La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, en su artículo 10 señala: òConsejos Provinciales.- La Función ejecutiva transferirá definitivamente a los consejos provinciales funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y

¹⁸ Donoso H. Patricio. Propuestas de Descentralización y Elementos de Análisis. Corporación de Estudios para el Desarrollo. (CORDES). Páginas 37 y 38.

extranjero, para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades que se detallan a continuación:

- a) Construir, mantener y administrar caminos vecinales y carreteras en el ámbito provincial;
- b) Coordinar las gestiones de los diferentes municipios y comunidades en cada provincia y dirimir las controversias entre éstos en los casos que señale la Ley;
- c) Los consejos provinciales conjuntamente con las empresas eléctricas promoverán el desarrollo de proyectos hidroeléctricos;
- d) Planificar, ejecutar y coordinar con la comunidad programas de desarrollo rural integral en el ámbito de su competencia;
- e) Prevenir, evitar y solucionar los impactos ambientales negativos que se puedan producir o se reduzcan por la ejecución de proyectos de vialidad llevados a cabo en el ámbito provincial respectivo;
- f) Construir, mantener y operar canales de riego en coordinación con las entidades competentes en función de la materia así como desarrollar proyectos productivos en aquellas provincias en que no cumplan estas actividades los organismos de desarrollo regional;
- g) Construir locales escolares, excepto en la zona urbana de la capital de la provincia; y,
- h) Las demás que le correspondan conforme a la Leyö.¹⁹

En esta ley y específicamente en este artículo, se señala claramente, cual será el nuevo rol de los Consejos Provinciales, y lo que deberán cumplir, con el afán de satisfacer las necesidades más apremiantes de la población de sus respectivas jurisdicciones.

El articulista Fabián Corral, en el libro *Propuestas de Descentralización y Elementos de Análisis*, de la Corporación de Estudios para el Desarrollo, manifiesta:

õ Es necesario enfrentar la descentralización de servicios, responsabilidades administrativas y rentas. Ese proceso puede cumplirse sin afectar a la estructura del poder central, que es imprescindible para la permanencia de la nación, a través de instituciones que ya existen.

Los artículos 224, 225, y 226 de la Constitución permiten la transferencia progresiva de la mayoría de funciones, competencias, responsabilidades y recursos del Gobierno Central hacia entidades seccionales autónomas u otras de carácter regional. Es curioso que el debate actual se haya estancado en aspectos conceptuales, predominantemente políticos, y no desarrolle la norma constitucional. De ello se

¹⁹ Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social. Art. 10

deduce que se quiere algo distinto al Estado Unitario, porque las autonomías implican una dispersión del poder político.

El Estado petrolero se convirtió en el eje de la sociedad y acentuó sus características paternalistas y caudillistas y aumentó la dependencia de municipalidades, empresarios, sindicalistas, universidades, burocracia, etc., que crecieron con sus recursos (algunos provenientes de la deuda externa). Muchas municipalidades abdicaron de algunas de sus funciones en educación, servicios y obras públicas a favor del Poder Central, y la generalidad creció sin medida ni prudencia y descuidó, hasta límites insólitos, las recaudaciones tributarias (los caciques locales demagogos regalan los servicios y aborrecen cobrar impuestos), para depender de las transferencias del Gobierno Central. Ningún grupo político ha hecho propuestas para cambiar este mal.

Lo anterior nos ha dejado de herencia una ideología mercantilista proteccionista, un sindicalismo desaforado, un modelo político electoral asentado en el caciquismo, el populismo y el facilismo electoral, y ciudadanos sin compromiso de dar y pagar para recibir prestaciones y servicios de calidad.

¿Podrá la descentralización revertir este proceso sin que antes se haga una reforma tributaria seria?

¿Las regiones políticamente autónomas seguirán dependiendo del Gobierno Central y presionando por fondos adicionales? Además, el Estado está ahora pobre para asumir los costos de la descentralización.

Por otra parte, el Ecuador ha estado siempre fraccionado (incluso no hay partidos nacionales) y el poder político del centro en Quito ha servido para la unión del Estado. Si se acentúa el poder político de las regiones, serán los grupos dominantes en ellas los que se disputen el Gobierno Central, que se manejará desde perspectivas parciales, con visiones incompletas y compromisos locales y se reducirá a árbitro ineficaz de disputas regionales y combates entre cacicazgos y populismos serranos y costeños.

La matriz populista, caciquista y local es predominante en la política actual y será más fuerte aún con la regionalización/autonomías con resultados desastrosos para todos, porque depende de las percepciones populares más primarias, del capricho de los electores, de la demagogia electoral. Con ella será más difícil administrar con racionalidad y honradez los intereses de la región, más aún si se asegura la inviolabilidad de espacio político; recaudar tributos y mantener servicios eficientes (revisar la historia del PRE en Guayaquil); revertir la tendencia paternalista, y formar ciudadanos con derechos y obligaciones. Habrá una tendencia a aumentar la

burocracia local, los costos de los servicios se incrementarán y no se logrará la eficiencia.

Es indiscutible y necesario enfrentar un proceso de descentralización de servicios, responsabilidades administrativas y rentas, sin que para ello deba afectarse el poder político, entendido como potestad pública para dirigir el Estado, para legislar, administrar justicia, ejercer las facultades regulatorias en los procesos de privatización y capitalización de empresas estatales y aplicar mecanismos de controles y chequeos propios del Estado de Derecho.

Se debe aprovechar las instituciones existentes y fortalecerlas, sin innovaciones que no responden a razones históricas, geográficas o culturales definidas y fuertes. Estas son las municipalidades, presentes desde la fundación de la República, a las que se les deben devolver las responsabilidades que ñabdicaronö. Ellas son la expresión política del vecindario, las instancias más cercanas a la gente, las estructuras administrativas a las que la comunidad está habituada. Y existe la legislación que hace posible la descentralización, aunque hay que introducir reformas, como la revisión de la viabilidad de municipalidades muy pequeñas, creadas por razones electorales y desprovistas de recursos.

No se ve la necesidad de crear instancias políticas intermedias que puedan interferir con la vida municipal y reproducir innecesariamente trámites, elecciones, gestiones y esfuerzos costosos y no indispensables.

Hay que fortalecer el Poder Central porque es uno de los pocos factores aglutinantes con que se cuenta, pues afirma la personalidad colectiva y constituyen un importante referente de las regiones, los partidos, los gremios y las clases sociales. Se necesita afirmar la identidad nacional, y para eso se requiere de una instancia política clara que una, suelde, fije con fuerza las metas y proyectos nacionales. A partir de allí son bienvenidos los matices, las diversidades.

Incluso las municipalidades y las regiones lo requieren para obtener seguridad en el reparto de los recursos, frente a las más fuertes; para que exista la fuerza legitimada y la presencia necesaria para imponer, si es preciso, la justicia distributiva.

Un sistema liberal de un Estado de Derecho, de leyes generales claras, de fuerza que haga eficaces las reglas. El liberalismo no puede moverse en el caos de las regiones, municipios y autonomías. El liberalismo es el sistema que propone el ordenamiento social de la libertad, por eso fue invención de los liberales el Estado de Derecho en el que la gente obedece a las reglas y no a las personas. En los populismos y caciquismos la gente obedece a los caudillos. Por eso no es conveniente entregarles

más poder a esos caudillos ni afianzar esas tendencias sociales que serán ciertamente las triunfadoras cuando el poder central se fraccione y debilita.²⁰

La descentralización en el Ecuador, tal como se viene realizando tendrá que esperar por largo rato, ya que no existe la voluntad política de los gobernantes para acelerar el proceso. Sin embargo, ya se ha empezado con la transferencia de competencias desde el Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos, para que estos organismos asuman el control y la responsabilidad en el manejo y preservación del medio ambiente, que en la actualidad requiere de la atención de todos los habitantes ya que es de vital importancia para la conservación del ecosistema.

De acuerdo a lo analizado, y a lo que está previsto en la Ley de Modernización del Estado, corresponde al Consejo Nacional de Modernización, CONAM, coordinar, supervisar y controlar la ejecución de las políticas de descentralización que tienen por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo y de gestión de recursos tributarios del Gobierno Central a los Gobiernos Seccionales Autónomos, en coordinación con la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME; y con el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE.

3.3 DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA A TRAVES DE LA AGRUPACIÓN DE PROVINCIAS

El fortalecimiento de los Organismos Seccionales Autónomos, y específicamente de los Consejos Provinciales, para mi concepto debe ser prioritario para lograr canalizar la descentralización y desconcentración de la Administración Pública. De esta forma se posibilitará el desarrollo equitativo y sustentable de todas las provincias del Ecuador, sobre la base de la planificación, ejecución y control de programas y proyectos provinciales y regionales que tienen el carácter de prioritarios y de interés social.

Las provincias para conseguir sus objetivos, y permitir la agrupación, tienen su fundamento y base legal en la Constitución Política de la República, en su Art. 229, en donde se expresa claramente que las Provincias, Cantones y Parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales.

²⁰ CORRAL FABIAN, Propuestas de Descentralización y Elementos de Análisis. Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES). Pags. 65,66,67

En el Ecuador actualmente, existe una corriente hacia la agrupación de provincias. Lo que ha permitido que inicialmente se constituya el grupo para el desarrollo de la Zona Norte del País (ZODENOR), conformado por las provincias de Esmeraldas, Pichincha, Carchi, Imbabura, Orellana y Sucumbíos.

Continuando con la tendencia hacia la agrupación, las demás provincias no se quedaron atrás, apareciendo los grupos denominados òG8ö conformado por los Consejos Provinciales de Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo, Manabí, Morona Santiago, Pastaza, Tungurahua y Napo.

Siguiendo con esta tendencia hacia la agrupación de provincias aparece la denominada òAlianza Regional Centro Surö, conformada por las provincias de Azuay, Cañar, Guayas y Los Ríos.

Al estar agrupadas la mayoría de provincias. Las que conforman el cordón fronterizo del sur del Ecuador, no se quedaron atrás, apareciendo el denominado grupo òG-3ö, que está integrado por las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.

La descentralización administrativa a través de la agrupación de provincias en el Ecuador, creo que se la debería poner en práctica, ya que se basa en un mandato constitucional y que les permitirá el logro de los objetivos trazados y la equidad en la participación y distribución de los ingresos del Estado, la definición de relaciones y responsabilidades entre el Gobierno Central y los gobiernos Seccionales Autónomos, a fin de optimizar los recursos y evitar la superposición de funciones; el fomento de la participación social y el fortalecimiento de las instituciones del Régimen Seccional Autónomo, para que satisfagan con eficacia y eficiencia las demandas de la comunidad, y la prestación de servicios públicos sean canalizados de la mejor manera en beneficio de toda la colectividad de las respectivas jurisdicciones.

Creo que con esta forma de descentralización a través de la agrupación de provincias, las atribuciones y competencias que tendrían estas organizaciones, serían entregadas en forma gradual y progresiva, de acuerdo con las circunstancias de cada agrupación, y en función de la capacidad de recepción de nuevas responsabilidades que tendrían que ir acompañadas de los recursos necesarios.

Además, será necesario que las resoluciones que se tomen en este sentido, tengan el carácter de flexibles, ya que precisamente se deberán aplicar en distintas formas, cada una de las cuales con diferentes condiciones en materia económica, administrativa, social, tributaria, cultural, etc.

Los gobernantes actuales y venideros, deberán llevar a la práctica estas iniciativas de agrupación de provincias, dadas las condiciones internacionales y de modernización

del Estado que estamos viviendo, con la apertura de mercados y de globalización. Las propuestas de agrupación deberían concretarse siempre con un espíritu constructivo, que permita convertir a las provincias, regiones y al país en general en un emporio generador de riqueza y desarrollo, para lograr insertarse en un mundo cada vez más competitivo y globalizado.

Los objetivos de las agrupaciones provinciales son muy claros, porque además buscan incluir a la población para que participe en la construcción y organización de su desarrollo, contribuyendo en la gestión pública, cuidando siempre que los escasos recursos sean canalizados de la mejor manera, en busca de facilitar el desarrollo socioeconómico de manera sustentable y sostenible.

Además, creo que se debe propiciar la agrupación de provincias como otro de los mecanismos para lograr la descentralización del Estado que permita mejorar la calidad de vida de la población de las provincias y regiones. Además podrán robustecer la mancomunidad como un mecanismo político idóneo para defender los derechos de las provincias integrantes.

Esta alternativa que están buscando las provincias, para mi criterio es viable, ya que no busca protagonismo político, sino más bien, sería una oportunidad para articular los lazos productivos en busca siempre de lograr que la población tenga mejores oportunidades para generar empleo y la utilización de mano de obra, mitigando en algo la pobreza, así como tratar de frenar la ola de migración del mejor y valioso recurso que constituye el talento humano. La clase política deberá apoyar este tipo de iniciativas y tener la voluntad para encaminar programas y proyectos en las respectivas jurisdicciones, ya que lo único que buscan es generar progreso en forma unánime con tenacidad y constancia, para construir un país para todos.

En un país fragmentado, más que por la geografía, por el regionalismo y por intereses particulares de grupos de poder político y económico, es necesario asegurar las rentas regionales, ya que el Ecuador tiene un orden estatal calificado de centralista y burocrático. Por estos motivos es probable que en este caso, en el Congreso Nacional se produzcan consensos y coincidencias.

Aunque no se lo admita, existe concertación respecto a la descentralización y en general a la modernización del Estado. Será muy difícil coincidir en las áreas relativas a la privatización de los servicios públicos, pero es posible coincidir en reformas estructurales que permitan una administración viable del Estado.

En este aspecto la Constitución Política de la República ha logrado incorporar instancias y mecanismos institucionales que buscan mejorar la gobernabilidad en un país tradicionalmente inestable.

Nuestras ciudades, pueblos y comunidades demandan cambios profundos. Las necesidades más elementales de nuestra población, se han visto postergadas por mucho tiempo por no contar con los recursos necesarios. Los Gobiernos Seccionales Autónomos históricamente se han visto marginados, especialmente los de las provincias más lejanas y fronterizas, que han sido víctimas de la injusta e inequitativa distribución de los ingresos y recursos del Estado, tal vez, debido al poco peso e influencia política que han tenido las provincias más rezagadas.

La agrupación de provincias para mi criterio, buscan plantear propuestas serias y concretas con un espíritu constructivo que permita convertir a las regiones y al país en general en un emporio generador de riqueza, en donde tengan cabida todas las personas que habitan este espacio geográfico.

El objetivo que persigue la agrupación de provincias tiene su fundamento y es muy claro, ya que busca facilitar el desarrollo socioeconómico de manera sustentable y sostenible de las provincias y regiones que conforman el país. Además, busca propiciar la integralidad y mejoramiento de la calidad de vida de las ciudades, pueblos y comunidades y toda la sociedad en general.

La agrupación busca robustecer la mancomunidad como mecanismo político idóneo para defender los derechos y obligaciones de las provincias y regiones. Creo que los Gobiernos Seccionales Autónomos no están buscando protagonismo, peyoramente aprovecharse de las circunstancias, lo que buscan es articular los lazos productivos para lograr la multiplicación del empleo y la utilización de la mano de obra, mitigando en algo la pobreza y al mismo tiempo tratar de frenar la ola de migración del mejor recurso que constituye el humano.

3.4 REFERENCIA A LAS PROPUESTAS EXISTENTES.ô PUNTO DE VISTA DEL CURSANTE

El Estado ecuatoriano, tiene una definición muy clara en la Constitución Política, en cuanto a los niveles de gobierno. El Ecuador en la actualidad, tiene cuatro niveles de gobierno: Nacional, Provincial, Municipal y Parroquial.

Según el Artículo 224 de la Constitución, El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política, existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.

Igualmente la legislación en el Ecuador, trata con especial importancia la participación de la sociedad civil en todo lo que se relaciona con la descentralización.

Manifestando, que la Administración Pública, se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada.

Los Organismos Seccionales Autónomos, para mi concepto, a través de la descentralización, lograrán el fortalecimiento y desarrollo del país, contribuyendo a distribuir la riqueza y los ingresos públicos, en una forma más armónica y equitativa, ya que se encuentran más cerca de las poblaciones y comunidades que durante la vida republicana del Ecuador han sido rezagadas.

Para mi criterio la descentralización en el Ecuador, está ligada a temas políticos de fondo. El principal es el de la Identidad nacional. La visión que tenemos sobre nosotros mismos como Sociedad Organizada, con objetivos e intereses comunes, nos dan la pauta para tratar este tema con mayor interés y profundidad.

Reiteradamente se ha manifestado que el Ecuador es un país ineficiente para realizar la gestión pública en general y que maneja mal sus recursos. Con la descentralización se tratará de encontrar una forma de organización y administración del Estado que permita ofrecer mejores servicios a los ciudadanos, en una forma transparente, eficiente y eficaz. Con la descentralización se tratará de definir claramente las competencias y los recursos de cada nivel de gobierno, dando una visión integral de la estructura del Estado y devolver a la comunidad la posibilidad de enfrentar sus problemas, dándoles la capacidad de decisión, financiamiento y posibilitarles forjar su progreso.

Uno de los temas tradicionalmente ausentes de la discusión política y jurídica en nuestro país, es el modelo de Estado, desde el punto de vista de la distribución del poder o forma jurídica del Estado. La distribución del poder político y administrativo en el Ecuador, es una de las temáticas más complejas a la hora de entrar a discutir el sistema de distribución de competencias del Estado.

A partir de esta definición se establecerá el marco referencial, al cual se sujetarán las reglas de distribución del poder y el alcance que tendrán las funciones y atribuciones transferidas a los Organismos Seccionales Autónomos.

Para tratar el tema de la transferencia de atribuciones y competencias desde el Gobierno Central hacia los Organismos Seccionales Autónomos, se debe entender que es un Estado unitario y que es lo que persigue. El Estado unitario es aquel en que la soberanía, tanto interna como externa, es ejercida por un solo gobierno, esto significa que el Estado Ecuatoriano tiene un solo centro de decisiones políticas, el que está dado por los órganos del Gobierno Central. En este mismo sentido, el español Lucas Verdú señala que el Estado unitario es aquel en que los órganos estatales se imponen, soberanamente, sobre el pueblo dentro de un mismo territorio y no existe

reparto de competencias entre la persona jurídica estatal y otras personas jurídicas territoriales que puedan invocar poderes decisorios.

En este contexto se debe entender que con la transferencia de competencias a los Organismos Seccionales Autónomos, el Estado unitario seguirá imponiéndose soberanamente pero cumpliendo el papel de coordinador. En tal sentido, los requerimientos de eficacia y eficiencia que impone la gestión administrativa y que persigue la descentralización no harán renunciar al Estado ecuatoriano el carácter de unitario.

Por todo esto, considero que la descentralización en los actuales momentos se hace imprescindible, para distribuir la administración estatal que por mucho tiempo a estado a cargo del nivel central, con amplias potestades encargado de satisfacer todas las necesidades de la población en general. Esto no restará el poder jerárquico de la autoridad central, si no más bien posibilitará descentralizar administrativamente al Estado sin afectar el carácter de unitario.

En este sentido la descentralización es el instrumento que utiliza la ciencia administrativa para organizar y distribuir el poder del Estado, pero sin afectar la definición política de este. Se trata en el fondo de reglas jurídicas que definen las relaciones entre el gobierno central y los Gobiernos Seccionales Autónomos. La descentralización entonces, persigue organizar la acción administrativa del Estado.

De lo señalado queda en evidencia que lo fundamental en la descentralización administrativa, es la transferencia de atribuciones funciones y competencias del Gobierno Central, a otros órganos de Derecho Público que tienen personalidad jurídica propia. De este modo, la descentralización no supone necesariamente la generación de órganos políticos o de representación ciudadana, sino simplemente la atribución o el traslado de potestades de un nivel central a otros niveles de menor jerarquía.

En suma la descentralización es la herramienta de la Modernización, que no apunta a la forma jurídica del Estado, sino más bien al tratamiento de las atribuciones y competencias de la propia Administración estatal y las que tienen los Organismos Seccionales Autónomos y que por lo mismo estarán relacionadas con los órganos centrales a través de las reglas y vínculos que establezca el ordenamiento jurídico en cada caso.

3.5 LAS PROPUESTAS DESCENTRALIZADORAS DEL CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACION DEL ESTADO

El Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), es el Organismo a través del cual el Estado ecuatoriano llevará adelante el proceso de descentralización, el que cumplirá el rol de facilitador. Para poder cumplir eficientemente con los objetivos y metas propuestas se ha dividido en cuatro grandes componentes:

1.- ROL DEL ESTADO

La modernización exige la definición del Rol del Estado a nivel de todos los sectores de la economía y la sociedad, redistribución de competencias, facultades y recursos y la agenda de transferencias al sector privado; en búsqueda de un equilibrio, basado en la legitimidad de los campos operacionales, restricciones de fuerzas entre sus diferentes órganos y aplicando principios de descentralización y desconcentración.

2.- SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA, CONTROL Y AUDITORIA DE LA GESTION PUBLICA

Se concibe a la administración pública como un sistema integrado, en el que destacan el sistema de Administración Financiera y el sistema de Control y Auditoría. Se desarrollarán e implementarán módulos integrados de presupuesto, contabilidad y tesorería. Este enfoque permite superar las deficiencias que caracterizan a la administración pública cuando se la considera unilateral y fragmentariamente en cada uno de sus elementos componentes y posibilita una visión interdisciplinaria y global en función de una finalidad: la mejor gestión pública.

3.- REFORMA INSTITUCIONAL

La Reforma Institucional responde al replanteamiento de rol del Estado, al reordenamiento del marco jurídico, y a la reforma administrativa.

Engloba a los organismos centrales rectores de los sistemas, y en el nivel institucional a cada entidad del sector público no financiero.

4.- FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Se basa en la aplicación de los sistemas horizontales de la administración: sistema nacional de planificación, organización administrativa, administración financiera, administración de recursos humanos, administración de bienes y servicios, control y auditoría, mediante la utilización de moderna tecnología para la generación de

información que impulse el proceso decisorio y posibilite alcanzar mayores niveles de eficiencia de la gestión pública.²¹

Las propuestas del Consejo Nacional de Modernización, incluyen los principios para descentralizar, que deberían aplicarse para la transferencia de competencias. Estos principios son: la subsidiariedad y la flexibilidad.

Existen pocos argumentos en contra del principio de subsidiariedad que, quizás, expresa la esencia de todo proceso de transferencia de competencias. Este determina que las competencias que una organización local realiza con mayor efectividad, corresponden con más propiedad a ella que a una organización central. En otras palabras, la satisfacción de las necesidades de la población debe ser de responsabilidad de las organizaciones con capacidad y presencia en el nivel más cercano donde aquellas se producen.

Otro principio para el proceso de descentralización, es la flexibilidad. Significa que la descentralización debe ajustarse a las características de cada localidad. Es decir, la prestación de servicios no debe realizarse de manera uniforme, en circunstancias de diversidad.

Vale comentar brevemente acerca del principio de gradualidad que muchas veces se cita. Incluso los países que han optado por transferencias de golpe, se han visto frente a procesos de enorme duración, muchas veces asincrónica, entre diferentes gobiernos locales. La gradualidad necesariamente se impone en los hechos, lo que no justifica elevarla a la condición de un principio en materia de descentralización.

Además, las propuestas descentralizadoras del Consejo Nacional de Modernización del Estado incluyen los seis ejes claves de la descentralización administrativa que son los siguientes:

1. Primer Eje: competencias exclusivas y concurrentes.
2. Segundo Eje: la relación entre la descentralización y la desconcentración
3. Tercer Eje: competencias con recepción y transferencia /delegación paralelas
4. Cuarto Eje: competencias con atribuciones no asignadas (vacíos)
5. Quinto Eje: dos actores claves, el Municipio y el Consejo Provincial
6. Sexto Eje: Estructura del Estado

²¹ Folleto, Consejo Nacional de Modernización del Estado, (CONAM). Proyecto de Asistencia Técnica para la Modernización del Estado.

El Primer Eje se ocupa de una descripción de las competencias exclusivas y concurrentes. Explica los cambios que deberían ocurrir en las relaciones interinstitucionales, para lograr una gestión concurrente complementaria.

El Segundo Eje de análisis consiste en las diferentes formas de descentralización y desconcentración que pueden ser aplicadas, con el fin de reorganizar la gestión de las competencias.

El Tercer Eje muestra las competencias con recepciones y transferencias/delegaciones paralelas de atribuciones.

El Cuarto Eje hace referencia a competencias, en las cuales, algunas atribuciones no están asignadas a entidad alguna. A estas omisiones las llamamos òvacíosö; deberían ser resueltos para complementar el mapa de atribuciones en cada competencia.

El Quito Eje de análisis compara la descentralización de competencias para los municipios y consejos provinciales sobre cuatro variables: la recepción de atribuciones, la superposiciones de atribuciones, la asignación de atribuciones y las transferencias de atribuciones propias hacia otras entidades.

El Sexto Eje hace referencia a la estructura del Estado, es decir, a los niveles nacional, provincial, cantonal y parroquial para relevar las nuevas relaciones que deberían desarrollar las entidades en cada uno de ellos.

Las competencias exclusivas son definidas por la gestión de una sola entidad en todas las atribuciones, mientras que las concurrentes son las ejecutadas mínimo por dos entidades. Consecuentemente, un análisis de la exclusividad y la concurrencia investiga acerca del número de entidades que comparten la administración de una competencia. Esto muestra el grado de diversificación institucional que existe en cada una de ellas.

Mientras que la investigación sobre el eje de la exclusividad y concurrencia tenía el objetivo de analizar sobre el número de entidades en la gestión de una competencia, aquí se describe la relación entre la descentralización y la desconcentración. En otras palabras, trata de clarificar las relaciones entre el régimen autónomo y el dependiente.

En las competencias con recepción y transferencia/delegación paralelas, debería transferir atribuciones, o delegar algunas de sus propias atribuciones hacia otras entidades. En estos casos ocurre un doble problema: lo que debería realizar la entidad respectiva realizan otras entidades y, por otro lado, lo que hace en la actualidad debería ser ejecutado por parte de otras entidades.

El cuarto Eje de análisis muestra como la descentralización debe estar insertada en la modernización del Estado. A los llamados òvacíosö nos referimos cuando existen competencias que tienen atribuciones no asignadas, es decir, son responsabilidades que ninguna entidad ha asumido, pero que deberían ser gestionadas. Por lo tanto, son atribuciones y responsabilidades que no se deberían òtransferirö sino òotorgarö.

En el quinto Eje se realiza un análisis sobre dos actores claves del proceso de descentralización: el municipio y el consejo provincial. Para cada entidad, esta investigación trata de responder a cuatro preguntas centrales:

- ¿Cuáles son las atribuciones nuevas?
- ¿Cuáles son las superposiciones de atribuciones?
- ¿Cuáles son las atribuciones no asignadas, los llamados òvacíosö?
- ¿Cuáles son las atribuciones que deberían ser transferidas hacia otras entidades?

El sexto Eje cierra el estudio con una detenida aproximación a la relación entre descentralización y estructura del Estado, condición necesaria que redimensiona y enriquece cualquier investigación que se centre exclusivamente en el campo administrativo. La experiencia latinoamericana muestra que los procesos estuvieron concentrados primero en el nivel municipal y, en una segunda etapa, en el nivel intermedio. No siempre la descentralización ha sido concebida como una reforma de la estructura del Estado en su conjunto. En este sentido, la idea es que la descentralización debería traer cambios en todos los niveles de gobierno.²²

²² CONAM. Competencias: ¿Qué descentralizar?. Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador. Pags.119,120,124,130,131,133

CAPITULO IV

LAS PROPUESTAS SECTORIALES DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES AUTÓNOMOS.- PRINCIPALES SECTORES INVOLUCRADOS (solo los aspectos más relevantes)

Las propuestas sectoriales de los Organismos Seccionales Autónomos, delegan parcialmente las facultades de los Gobernadores a los Prefectos Provinciales. Al implementar el proceso de descentralización a los gobiernos provinciales, se deberán realizar acciones tendientes a fortalecer la organización y funcionamiento de estas instituciones, coordinando y monitoreando los programas y proyectos conjuntamente con el Gobierno Central.

Los Gobiernos Seccionales Autónomos, cuentan con la posibilidad de asumir las funciones de las gobernaciones, lo cual permitiría dar mayor agilidad a la gestión pública y atender en una mejor forma todos los requerimientos de las comunidades locales, por cuanto la ciudadanía ya no tendrá que recurrir a las autoridades nacionales para pedir solución a sus problemas sino que directamente podrán hacerlo exigiendo la atención oportuna a las autoridades de las respectivas jurisdicciones.

Por ello se hace necesario que los Organismos Seccionales Autónomos, suplan estas deficiencias, aceptando las competencias que tiene el Ministerio de Gobierno en todas las provincias. Al gobierno Central le correspondería buscar la concertación política y social, la seguridad, la paz social y todo lo que tenga que ver con el desarrollo y con los grandes temas prioritarios y de interés común.

La transferencia de atribuciones y competencias como ya se manifestó en capítulos anteriores deberá necesariamente estar acompañada de los recursos necesarios, ya que será imposible que las funciones y actividades se cumplan a cabalidad sin la debida base económica, por ejemplo, las deficiencias en seguridad pública, guardan directa relación con las limitaciones presupuestarias, debido a los altos costos que representa la adquisición de equipos sofisticados para mantener la seguridad y la capacitación para ejercer esta función.

En el Ecuador la tendencia hacia la administración centralista está dotada de una gran ascendencia histórica. El fenómeno de la administración centralista es una herencia colonial, añadiéndose a esta la concentración administrativa, jurídica y el sistema presidencialista que genera injusticias distributivas de graves consecuencias. Fruto de ello, surgen las propuestas de las autonomías en aquellas regiones alejadas o perjudicadas por el centro estatal. El fenómeno también se produce en el nivel

provincial e incluso se manifiesta en la relación entre los cantones y las parroquias rurales de cada jurisdicción.

Por estos motivos la iniciativa de los Consejos Provinciales, sin consideraciones políticas de ninguna índole es significativa y contiene un planteamiento que tiene que ser atendido y debatido por las autoridades nacionales. La propuesta consiste en el aprovechamiento de las fortalezas que pueden surgir de la conciencia e identidad provincial frente a los desafíos que plantea el futuro.

Todas las provincias del Ecuador poseen un territorio con grandes potencialidades productivas en el campo agrícola y turístico, que deben ser aprovechados mediante programas y proyectos que incluyan la participación de la ciudadanía.

En consecuencia, se debe propender a la unidad y a la integración nacional, ya que la compenetración colectiva basada en intereses comunes, debería incluir a las provincias cantones y parroquias, que por mucho tiempo han permanecido rezagadas y que podrían convertirse en estratégicos polos de desarrollo nacional.

4.1 SECTOR GOBIERNO

Para mi criterio el sector gobierno, justifica su actitud, por la supuesta baja capacidad de gestión de los Gobiernos Seccionales Autónomos, para asumir las nuevas competencias, y porque la repartición de recursos no permite el desarrollo, o por la dificultad de controlar la corrupción y porque se cree que la vieja tradición municipalista sirve como mecanismo para perpetuar las elites locales, estructuradas sobre relaciones patronales, de gamonales y de caciques.

La propuesta de los Organismos Seccionales Autónomos para el sector Gobierno, es que se debería delegar parcialmente las facultades y atribuciones de los Gobernadores a los Prefectos Provinciales. Al implementar el proceso de descentralización se deberán coordinar acciones tendientes a fortalecer la organización y funcionamiento de las instituciones en cada provincia y, profundizar el diálogo con el Gobierno Central para alcanzar los resultados deseados.

Los gobiernos provinciales sustentan legalmente sus propuestas en la Constitución Política del Estado, Arts.225, 226, 227 y 230. En la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación social Arts. 3, 5 y 10. En la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos Art. 7. Y en la Ley de Régimen Provincial capítulo IV, Art. 1.

Para mi concepto en el Ecuador se evidencia la ausencia de mecanismos de participación y de una agenda nacional que abarque los grandes temas de interés común. Adicionalmente, los recursos con los que cuentan las instituciones para realizar las actividades y funciones son limitados y es otro factor determinante a la hora de tomar las decisiones en el campo administrativo.

La transferencia de las competencias del Gobierno Central a los Gobiernos Seccionales Autónomos, solamente tienen implicaciones de carácter administrativo, técnico y operativo. En términos económicos y financieros, para mi criterio el impacto no será mayor, ya que se podría empezar con los recursos asignados en el Presupuesto General del Estado para cada sector. Los recursos económicos transferidos por el Gobierno Central a los gobiernos subnacionales deberán deducirse del Presupuesto Nacional en ese mismo monto, estableciendo las competencias que se transfieren.

Además creo que el Gobierno Central debería fijar periódicamente, previa evaluación de las capacidades de los Organismos Seccionales Autónomos, el incremento en el porcentaje de las transferencias, estableciendo el destino específico de los nuevos recursos asignados. También se debería facultar a los Consejos Provinciales, a los Municipios y a las Parroquias, para que incrementen la cobertura y calidad en la prestación de los servicios bajo su responsabilidad, de acuerdo a la capacidad de contribución local.

Creo que en el Ecuador el manejo socio-político, incluye la implementación de varias medidas que aseguren la gobernabilidad, tales como: el diálogo, la concertación y la identificación de políticas que garanticen la estabilidad democrática y un desarrollo sustentable y sostenible de todas las provincias cantones y parroquias.

En los últimos años el Ministerio de Gobierno ha establecido como política institucional, la desconcentración de varias de sus competencias hacia las gobernaciones provinciales, con el fin de hacer más eficaz la acción gubernamental, lo que facilitaría la descentralización para que asuman las atribuciones y competencias los Organismos Seccionales Autónomos.

La planificación del desarrollo de las provincias, debe ser dirigido técnicamente, buscando la participación ciudadana. Por lo tanto, se debe instrumentar otros órganos o cuerpos colegiados de planificación regional, tales como el Comité Permanente de Desarrollo Provincial, presidido por el Prefecto de cada provincia.

La Administración Pública como organización articulada de capacidades y recursos, para el logro de fines y objetivos, tiene principios, elementos estructurales y reglas de funcionamiento que son comunes al conjunto de organizaciones sociales, tanto públicas como privadas, y las instituciones provinciales deben cumplir ese rol, estableciendo programas y proyectos que vayan a beneficiar al conjunto de la

población de sus respectivas jurisdicciones. Entonces la administración central es la que debe ejercer la dirección del poder político y desarrollar la función de coordinación y dirección para toda la sociedad en su conjunto.

En consecuencia la relación de la ciudadanía, con la administración local o nacional, deberá experimentar cambios, ya que el ciudadano se considera usuario o receptor de servicios y se percibe a sí mismo como cliente y exige que las autoridades locales o nacionales cumplan con sus requerimientos. Las autoridades por su parte deberán satisfacer con eficacia, eficiencia y rapidez, las demandas y expectativas de los ciudadanos y hacerlo a costos razonables, pues el cliente es conciente de que paga. La resistencia al cambio, como obstáculo cultural y administrativo de las personas; expresado por ejemplo por los profesores, que sostienen que la descentralización fragmentará sus demandas y por tanto su organización, o cuando las autoridades seccionales se oponen a la participación ciudadana.

La Administración Central debería actuar de acuerdo a lo establecido en la descentralización y desconcentración, con sometimiento pleno a la ley y al derecho y servir a los intereses generales y colectivos e identificarse plenamente con el servicio, fundamentándose en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio del poder.

El gobierno central para mi concepto debería emprender en actividades que satisfagan las necesidades colectivas relevantes y realizar el papel de regulador y fiscalizador, ya que todo lo que hace a través de la administración pública debe servir al ciudadano y a la sociedad.

4.2 SECTOR EDUCATIVO

Las competencias a ser descentralizadas dentro del sector educativo, propuestas por los Organismos Seccionales Autónomos son la educación básica, circunscritas a los establecimientos estatales. Las dependencias que tendrían a cargo estas competencias serían las Direcciones de Educación y Cultura de cada uno de los Consejos Provinciales.

El objetivo general que tienen los Gobiernos Seccionales Autónomos y especialmente los Consejos Provinciales, es el de generar un modelo educativo, tendiente a mejorar la calidad de la educación en las provincias, incorporando innovaciones acordes con la época a fin de convertirla en un modelo de gestión pedagógica y administrativa a nivel nacional.

- Elevar la calidad en los procesos de aprendizaje a través de la implementación y puesta en marcha de un sistema automatizado para el desarrollo de contenidos.
- Desarrollar un modelo educativo, que prepare a los niños y jóvenes para su integración plena al mundo de trabajo, aminorando la brecha entre ricos y pobres.
- Mejorar la capacidad de gestión administrativa, técnica y financiera del sector educativo en las provincias.
- Desarrollar e implementar un sistema de evaluación y seguimiento orientado a medir la eficiencia y eficacia de la educación básica en las provincias.
- Mejorar el comportamiento de los principales indicadores de la educación en las provincias como son analfabetismo, número de maestros por alumno, etc.

23

Los estudios realizados por los organismos de las Naciones Unidas como por los Organismos Multilaterales, coinciden en señalar que la educación y la salud son factores fundamentales en el desarrollo socioeconómico de los pueblos; es más, el Banco Mundial señala que invertir en educación y salud, es invertir en la promoción de un factor de equidad y justicia social, los servicios especialmente en Educación Básica son un elemento fundamental en el posicionamiento de las personas en el mercado laboral y por ende incide en las condiciones de vida personales y familiares.

En tal sentido, la educación y la salud son elementos por medio de los cuales se puede construir la equidad en las provincias. La alternativa para que los Organismos Seccionales Autónomos asuman las competencias en materia educativa, debe darse a partir del entendimiento entre el Gobierno Central y los Gobiernos Seccionales que deberán cumplir un rol más amplio para buscar la igualdad de condiciones a los ciudadanos por medio del acceso a la educación.

El marco legal para que se dé la transferencia del sector educativo a los Organismos Seccionales Autónomos está encabezado por la Constitución Política de la República en el Art. 3° de los deberes primordiales del Estado, en los numerales 2, 3 y 5, que hacen una clara alusión a las misiones que deben inspirar a la educación. En el Art. 225 hace referencia a la descentralización y a la desconcentración, en el Art. 226 habla del carácter de la administración y en el Art. 230 explica las competencias susceptibles de ser transferidas.

La Ley de descentralización en el Art. 10, literales d y g hace referencia a las funciones y atribuciones de los Consejos Provinciales, por su parte la Ley de

²³ DESCENTRALIZACIÓN. Propuesta de Transferencias de competencias y Atribuciones. Gobierno de la Provincia de Pichincha.

Modernización del Estado en sus Arts. 2 y 5, en los literales a y b, hacen referencia a la necesidad de reestructurar el Estado, de igual forma, la Ley de Régimen Provincial en su Art. 3° literal g y h aclara las funciones de los Consejos Provinciales.

En la Ley Especial de Distribución del 15% en el Art. 2 se hace referencia a la forma de distribuir los recursos entre Municipios y Consejos Provinciales, en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en los Arts. 28 y 54, se explica el carácter de la administración descentralizada.

Respecto y específicamente al Sector de la Educación en la Ley de Educación y la de Escalafón como en sus respectivos Reglamentos, se contempla los instrumentos legales necesarios para operativizar la transferencia de competencias en materia educativa.

Los instrumentos legales citados conforman el cuerpo legal general que debe ser tomado en cuenta en el proceso que implica la transferencia de competencias del Gobierno Central hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos, a esto se debe sumar los Reglamentos Internos de cada organismo para que permitan la descentralización y desconcentración del sistema educativo, así como el Manual Orgánico Funcional del Ministerio de Educación y Cultura y las demás instituciones adscritas que tienen directa relación con el tema.

Haciendo un análisis retrospectivo de las últimas décadas y de la crisis política y económica, que han dejado huellas visibles en el sector educativo, es así como en los últimos años hay un consenso general en el país en el sentido de que, la educación pública es un sistema caotizado, ineficiente y que no cumple con los requerimientos para los cuales fue creado. Los resultados que arrojan la aplicación de las pruebas de medición de logros académicos en la Educación Básica, son desalentadores y ponen de manifiesto en gran medida los alcances de la crisis. Continuamente se señala que el problema central de la educación en el Ecuador, es su baja calidad y entre las causas que sobresalen se anotan las siguientes: la baja calidad de los procesos de aprendizaje, el creciente índice de analfabetismo, la deficiente gestión administrativa, técnica y financiera del sistema educativo y la inexistencia de un sistema nacional de seguimiento y evaluación, así como el incumplimiento del mandato constitucional para cumplir con las asignaciones presupuestarias para la educación.

Otro de los aspectos que genera polémica es el que tiene que ver con la participación de los padres de familia y la comunidad en los órganos de administración del sistema educativo, incluso en el aspecto pedagógico, un tercero es acerca de la normativa para la educación particular, especialmente con lo que tiene que ver con la fijación de pensiones y los órganos de control.

En el marco de la descentralización, otro aspecto fundamental a ser tomado en cuenta, es el que tiene que ver con la puesta en marcha de la Reforma Curricular, la que se encuentra centrada en el desarrollo de destrezas cognoscitiva, más que en la transmisión de contenidos, es decir, el enfoque metodológico de la educación varío sustancialmente, lo que nos plantea el reto en desarrollar destrezas y habilidades y la capacitación continua en el personal docente para el mejoramiento de la calidad de los procesos enseñanza aprendizaje.

La situación por la que atraviesa el sistema educativo en todas las provincias del Ecuador, es el factor determinante para solicitar la transferencia de competencias y recursos a los Organismos Seccionales Autónomos para construir un sistema competitivo dentro de la educación pública, entendiendo que la descentralización no es un fin en si mismo, sino una estrategia para el mejoramiento de la calidad de la educación. En tal sentido el rol que deben cumplir los Gobiernos Provinciales, Municipales y Parroquiales, en materia educativa, debe ser apoyar e impulsar los procesos que permitan mejorar la calidad de la educación, como ya se lo viene haciendo con la ejecución de algunos programas y proyectos, ejemplo el denominado Edefuturo.com. en la provincia de Pichincha.

La propuesta busca generar un sistema descentralizado y participativo que satisfaga las necesidades de aprendizaje individual y grupal, que contribuya a transformar y consolidar una sociedad con identidad nacional y una percepción universal, reflexiva, crítica, solidaria y democrática, que rinda cuentas a la sociedad sobre la calidad de la enseñanza.

Será necesario recalcar que el sistema propuesto contará a nivel de las provincias con organismos técnicos pedagógicos y administrativos que funcionarán descentralizadamente para incentivar procesos innovadores y participativos en donde necesariamente se deberá contar con los recursos humanos y financieros.

Se deberá generar políticas educativas, que permitan desarrollar procesos de consenso, con una amplia participación de los actores sociales, para resolver los problemas educativos. Se deberá diseñar un modelo pedagógico y de gestión de la educación básica, para atender equitativamente a todos los establecimientos y potenciar la participación e integración de la comunidad educativa. Fortalecer el desarrollo de competencias mediante la capacitación de los docentes, según perfiles. Privilegiar e implementar la innovación pedagógica y experimentación educativa, implementar un sistema de asistencia técnico pedagógica que sustituya a la supervisión educativa tradicional como parte de un sistema permanente e integral de evaluación, medición de logros y rendición de cuentas, impulsar el diseño y aplicación de un sistema de carrera docente ligado a las remuneraciones y los estímulos e incentivos, basado en la evaluación de desempeño, aplicar un riguroso sistema de selección y contratación del recurso humano, según perfiles profesionales,

diseñar un subsistema de educación en el que se garantice la igualdad de género, promover la integración de redes de educación, generando una mutua y solidaria coparticipación en la solución de los problemas educativos y promover la ampliación, construcción y mejoramiento de la infraestructura escolar.

Para el caso del sector educación, las Direcciones Provinciales de Educación del Ministerio de Educación y Cultura, por delegación constante en el Manual Orgánico Funcional, cuenta con todas las atribuciones y funciones que hacen relación a la administración del sistema en las provincias, pero no cuentan con recursos para la inversión en educación. Las inversiones en el sector educativo se realizan a través de programas especiales como Redes Amigas, Mochila Escolar, PLANEMEC y otros, es decir los recursos destinados a capacitación docente, construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa, dotación de equipamiento, mobiliario y material didáctico, etc. está desconcentrado en estos programas, pero los presupuestos no se encuentran desconcentrados, aspecto que debe ser tomado en cuenta en el momento de la transferencia de las competencias y recursos.

Precisar los recursos tanto humanos como materiales, se vuelve difícil en el caso del sector educativo. Los recursos humanos que se requerirán deberán contar con una muy buena formación pedagógica con conocimientos administrativos para el sector. Los recursos materiales que se deberá implementar serán equipos de oficina, mobiliario y adecuaciones de los centros educativos y las oficinas en cada una de las Instituciones Seccionales Autónomas.

4.3 SECTOR SALUD

En la actualidad los Organismos Seccionales Autónomos como Municipios y Consejos Provinciales cuentan con Patronatos que tienen a su cargo el manejo de la salud, que sería la base para que la descentralización en el sector empiece a realizarse, para mejorar la prestación de los servicios, definiendo indicadores de calidad, implementando sistemas de control social sobre los mismos, rediseñar y poner en marcha nuevos y mejores procesos para la administración de los servicios de salud y establecer políticas de salud de largo y mediano plazo en todas y cada una de las provincias del Ecuador, ya que los Organismos Seccionales Autónomos están más cerca de las células vivientes que constituyen los pueblos y las comunidades.

La situación sanitaria en la que se desenvuelven la mayoría de comunidades y poblaciones pequeñas en el Ecuador, son deplorables y es el reflejo de la inequidad a la hora de distribuir las asignaciones económicas, es por esto que se hace imprescindible la descentralización en el sector de la salud, ya que todos estos factores adversos influyen sobre las condiciones de vida de la población que se han deteriorado aún más en los últimos años debido a la crisis política y económica. El progreso del país se ha estancado por el alto endeudamiento externo y por otros

factores que son de conocimiento público, como la corrupción e inestabilidad política y la falta de gobernabilidad, lo que determina y se hace necesaria y emergente la toma de decisiones y medidas, especialmente en el campo económico, y que los gobiernos de turno hagan conciencia de lo que significa tener a una sociedad con los servicios para preservar la salud y la integridad física.

Si comparamos la proporción del PIB dedicada a la atención de salud con otros países latinoamericanos, nos damos cuenta que es una de las más bajas de la región. Para 1997 el gasto en salud fue de 3.72% del PIB y el gasto per cápita fue de 62 dólares, de los cuales el 46% fue de gasto privado directo de los hogares, del cual el 53% se lo destinó solamente a la adquisición de medicamentos. Esto nos demuestra la poca posibilidad de prevención y el modelo curativo imperante, lo que se manifiesta también en el gasto institucional. El gasto de los hogares se destina en un 12.1% a acciones de prevención y en un 87.9% a acciones de curación.

La inequidad del gasto no solamente se da en tres regiones, sino también entre instituciones, por ejemplo el gasto per cápita del IEES es de 145 dólares, mientras que en el Ministerio de Salud Pública es de 33 dólares. El presupuesto para la salud se ha disminuido sistemáticamente durante las últimas décadas, llegando en el año 1999 al 2.8%. Existiendo diferencias entre las poblaciones urbanas y rurales. La mortalidad general y la natalidad son mayores en el área rural comparada con el área urbana, consecuentemente la población del sector rural es muy joven.

En relación a la estructura sanitaria básica se identifica que el agua potable, incluyendo abastecimiento de pozos de agua alcanza en el área urbana el 81.5% y en el área rural solamente el 51.4%. En cuanto a alcantarillado en la zona urbana se alcanza el 61.4% y en la zona rural el 10.4%. Las letrinas el 9.1% en el área urbana y el 26.6% en el área rural. Todo esto determina un alto riesgo para adquirir enfermedades, más en el área rural que en el área urbana, situación que se agrava con los desastres naturales, las inundaciones y los deslaves.

La interacción de todas estas variables determina un perfil epidemiológico cargado de enfermedades crónicas degenerativas e infecciosas, con altas tasas de mortalidad por hipertensión arterial, diabetes y sus repercusiones en otros órganos, confundidos con enfermedades de la pobreza y altas incidencias de mortalidad infecciosa, por consumo de agua y alimentos contaminados e infecciones respiratorias, perfiles epidemiológicos que son típicos para los diferentes grupos. Los países pobres que están inmersos en el proceso de globalización donde las metas macroeconómicas sirven solamente a los países dominantes empobreciendo más aún a los del tercer mundo, cuyas poblaciones se preocupan de sobrevivir descuidando su salud, la misma que pasa a un segundo plano en donde impera la carestía, la inflación y la corrupción.

Al analizar la mortalidad femenina se aprecia como hecho particular que la desnutrición aparece en octavo lugar, lo que sugiere la existencia de diferencias de género que operan en el ámbito doméstico determinando un menor acceso de las mujeres a los alimentos. (MSP. Posicionamiento del Ministerio de Salud Pública frente a la reforma del sector salud a abril 2001). Además se hace presente la septicemia y cisticercosis como enfermedades infecciosas.

Entre las diez primeras causas de mortalidad infantil para el año 1999, se encuentra que al menos seis de ellas tienen relación directa con las condiciones en las que se desarrolla el embarazo y la atención del parto, lo que nos remite nuevamente a los déficit de acceso a los servicios. Desde temprana edad aparece la desnutrición como las primeras causas de muerte, producto de carencias básicas asociadas a la pobreza.²⁴

Cuando analizamos los perfiles epidemiológicos de la morbilidad se hacen evidentes las diferencias por sexo, en el caso de los hombres aparecen además, enfermedades infecciosas como el paludismo, la diarrea y gastroenteritis de origen infeccioso y la neumonía. En las mujeres es evidente las enfermedades relacionadas con el proceso de reproducción, que pasan a constituirse en el componente más importante de los egresos hospitalarios totales del país y que resultan del deterioro de las condiciones de salud de las mujeres, durante el embarazo, y el parto. Entre las enfermedades infecciosas más comunes están las gastroentéricas y respiratorias. La pobreza se hace presente en la morbilidad infantil, es evidente la presencia de enfermedades asociadas con carencias en el consumo básico como la desnutrición que ya se manifiesta en edades tempranas y que persiste y se agudiza en las etapas posteriores de la vida.

Los Patronatos Provinciales en todas las provincias del Ecuador son entidades autónomas de derecho público con autonomía administrativa y financiera, adscritas a los gobiernos de las diferentes provincias y son presididos por las esposas de los prefectos. Las funciones y actividades fundamentales que cumplen dichas instituciones, es prestar servicios de salud preventiva y curativa, complementarios a los prestados desde el sistema central de salud. Las actividades del Patronato se ejecutan a través de varios centros de atención ubicados en las áreas rurales de las provincias, algunos Patronatos cuentan con unidades móviles de salud, pero dadas las condiciones en que se desenvuelven los Gobiernos Seccionales Autónomos en cuanto a recursos financieros, cuentan con muy pocos profesionales de la salud y con poco personal administrativo y de apoyo básico como son enfermeras y más personal

²⁴ DESCENTRALIZACIÓN. Propuesta de Transferencias de Competencias y Atribuciones. Gobierno de la Provincia de Pichincha.

necesario para la atención de la salud. Los Patronatos no han podido prestar servicios masivos de atención médica por las causas que hemos analizado, es por esto que creo que la descentralización en el área de la salud tiene que ser gradual para que estas instituciones empiecen a tener una cobertura más amplia, creando subcentros de salud en la mayoría de poblaciones de sus respectivas jurisdicciones.

Dentro de la propuesta de los Organismos Seccionales Autónomos para la descentralización de la salud, está la promoción y ejecución de programas de educación para la salud, la participación social y desarrollo de campañas de comunicación. En las prestaciones colectivas de salud comprenden todas las actividades relacionadas con el control de epidemias, la vacunación y control de vectores. El primer nivel comprende todas las actividades relacionadas con la prestación de servicios de salud ambulatorios y hospitalarios en el nivel de referencia.

Lo señalado se propone dado que existe el interés por parte de los Patronatos de las respectivas provincias para dar atención articulando los servicios de educación en salud a partir de los centros educativos y además relacionar todas las actividades de prevención y promoción.

La propuesta de los Organismos Seccionales Autónomos es la de diseñar un modelo de gestión de los servicios de salud básica. Potenciar la participación e integración de la comunidad en la gestión de salud. Fortalecer el desarrollo de las competencias mediante la capacitación del personal médico y de servicios, implementar un sistema permanente e integral de evaluación, medición de logros y rendición de cuentas, impulsar un sistema de administración de recursos humanos ligando las remuneraciones, los estímulos e incentivos, basados en la evaluación del desempeño, aplicar un riguroso sistema de selección y contratación del personal médico, diseñar un subsistema de salud provincial eficiente y competitivo integrado al sistema nacional, promover la ampliación, construcción y mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de los subcentros de salud existentes.

Para poder ejercer las competencias solicitadas los Organismos Seccionales Autónomos deberán tener las siguientes atribuciones, normar, controlar, financiar en forma concurrente la construcción de puestos de atención médica, mantener y equipar los centros y subcentros de salud en el área transferida, equipar y dotar de material e insumos médicos y capacitar al personal médico y asistir técnicamente a los puestos de atención y supervisar los servicios.

La propuesta debe operativizarse vía convenios del Ministerio de Salud Pública con los Organismos Seccionales Autónomos en donde se deben clarificar las obligaciones que tiene el Gobierno Central a través del Ministerio de Salud Pública y las Entidades Autónomas. Las obligaciones del Gobierno Central serán las de transferir las instalaciones, equipos, personal y recursos para operar los servicios y atender los

requerimientos de la población en cuanto a la prevención y a la curación de las personas.

Las obligaciones que tendrían los Organismos Seccionales Autónomos según la propuesta serían la de asumir las siguientes competencias, promoción y acciones de salud pública, que comprende la ejecución de programas de educación para la salud, promoción de la participación social y desarrollo de campañas educativas a través de la comunicación. Prestaciones colectivas de salud que comprenden todas las actividades relacionadas con el control de epidemias, la vacunación y control de vectores. Prestación, curación individualizada de primer nivel que comprende todas las actividades relacionadas con la prestación de servicios de salud ambulatorios y hospitalarios en el primer nivel de referencia.

Los recursos humanos que se requerirán contratar serán médicos especialistas y generales, laboratoristas, enfermeras, promotores, personal de apoyo administrativo y financiero. Los recursos materiales que comprendería mobiliario de oficinas adecuaciones, vehículos para la movilización. En los subcentros equipamiento complementario, mejoramiento y ampliación de la infraestructura de la salud, programas de capacitación al personal y fortalecimiento institucional de los respectivos Patronatos para la administración y la dirección en cuanto a salud.

La propuesta para los primeros años para la transferencia de competencias que manifiestan los Organismos Seccionales es que se debería dar sobre la experiencia que tienen los Patronatos, pero que se debería ampliar por lo menos con tres departamentos: Promoción y Prevención, Prestaciones de Salud Ambulante y Prestaciones de Salud Rural.

4.4 SECTOR VIALIDAD

La descentralización en cuanto a la vialidad, deberá propender a mantener, recuperar y mejorar la red vial en todas las provincias del Ecuador, a fin de elevar sus niveles de servicio enmarcados en criterios de eficiencia, técnica y económica.

La importancia que tiene la descentralización en este sector, se debe a que tendría un impacto financiero positivo, ya que la administración vial se podría dar a través de las concesiones que permitirían a los Gobiernos Provinciales conjuntamente con los Municipales identificar y mejorar el uso de las vías. La mejor prestación de servicios se refiere a elevar los niveles de servicio, incremento de la seguridad, mantenimiento rutinario y emergente y ejecución de nuevos proyectos, partiendo de una planificación ajustada a los requerimientos de la ciudadanía de las respectivas provincias.

Con el manejo vial de los Gobiernos Seccionales Autónomos coadyuvará a la integración económica del país, mediante la conexión de las zonas de producción con los centros de consumo. Además propenderá a un desarrollo armónico de la vialidad y mejorará las comunicaciones entre provincias y regiones y por ende mejorará el país, considerando las disponibilidades financieras y las necesidades de los diversos sectores de la economía.

La justificación legal para la descentralización del sector de la vialidad en el Ecuador, se sustenta en la Ley de Descentralización que establece que al régimen provincial se deberá transferir la construcción, mantenimiento y administración de caminos vecinales y carreteros en el ámbito provincial.

El Ministerio de Obras Públicas mediante Acuerdo establece la definición y clasificación de las vías según su jurisdicción en: red vial estatal, provincial y cantonal. El mismo Ministerio mediante una publicación cartográfica del 23 de febrero del 2001 define la Red Vial Estatal, la cual suma un total de 8.682.71 kilómetros. La propuesta de descentralización de los Organismos Seccionales Autónomos, establece que podrán solicitar la transferencia de funciones, por vía delegación, de las carreteras de la red vial estatal y además que por solicitud de los mismos Organismos, se transferirá las competencias y contribuirá con el respectivo financiamiento de las carreteras provinciales, las de integración cantonal y las vías que unen a las parroquias.

El Ministerio de Obras Públicas para su accionar ha dividido en Direcciones Provinciales y está dirigido principalmente al mantenimiento rutinario de la red vial estatal. El presupuesto anual para el año 2001 del MOP, distribuido por provincias se encuentra en la Proforma Presupuestaria del MOP, que debe ser solicitada a la Dirección de Planificación. Sin embargo en vista de que los valores planificados difieren de los valores realmente invertidos, debe además solicitarse un informe de los gastos anuales del MOP a la Dirección Financiera.²⁵

La propuesta en materia de vialidad, para la transferencia de competencias, tanto de la red estatal como de la red provincial, deberán ser objeto de negociación, con el fin de que los Organismos Seccionales Autónomos puedan asumir estas funciones con responsabilidad.

Las funciones que podrían ser descentralizadas de acuerdo a la propuesta, serían las que tienen que ver con la gestión vial, los recursos anuales necesarios para reconstrucción, mantenimiento y mejoramiento vial, maquinaria en función de las

²⁵ MOP. Dirección de Créditos. 1998. Diagnóstico preliminar del estado actual de la red vial del país, afectada por el fenómeno de El Niño.

vías a cargo de los Gobiernos Seccionales Autónomos, personas técnico y de apoyo con sus respectivos recursos, ejecución y supervisión de la asistencia técnica a los Gobiernos Seccionales, ejecución y supervisión de obras de mantenimiento vial, ejecución y supervisión de obras de infraestructura vial, y planificación, ejecución y supervisión de la capacitación de los recursos humanos.

Administrativamente, la transferencia implicaría el manejo y control de nuevos recursos que consistirían principalmente en maquinaria, personal e instalaciones. Deben analizarse además, las necesidades de personal y las consecuencias que las transferencias podrían ocasionar.

Para los Gobiernos Provinciales, el manejo de toda la red vial provincial, implica la implementación de varias medidas que aseguren un servicio óptimo a la comunidad, entre las que se cuentan: completar la señalización, contar con un plan de gestión vial e implementar un sistema de monitoreo y de gestión de mantenimiento vial. Operativamente los Gobiernos Provinciales deberán reorganizar sus cuadros administrativos con al inclusión de un mayor número de recursos humanos, maquinaria y mejorar la infraestructura en los campamentos que tienen en sus respectivas jurisdicciones.

El aspecto financiero tiene que ver con todo lo analizado en materia vial, su evaluación requiere de un análisis de las necesidades que se tendrían una vez que se reciban estas competencias y las fuentes de financiamiento que dispondrían los Gobiernos Provinciales, a las que se deberán añadir las que vengan conjuntamente con estas competencias.

Pese a que la responsabilidad en el manejo vial están claramente definidas en las leyes señaladas, así como en la Ley de Régimen Provincial y Municipal, la falta de maquinaria en la mayoría de estos Organismos Seccionales Autónomos ha determinado que las actividades de mantenimiento, rehabilitación y apertura se sigan postergando. Esto ha provocado un deterioro acelerado de la red vial en el Ecuador que dificulta y encarece la movilización de personas, vehículos y productos. Además el manejo de la vialidad en el Ecuador ha tenido diferentes actores, especialmente en los últimos años con la incorporación de nuevas instituciones como CORPECUADOR que tiene potestad para realizar obras de infraestructura y de mantenimiento vial, especialmente en la costa y donde el fenómeno de El Niño ha causado estragos.

En la práctica, la superposición de funciones ha llevado a situaciones en las cuales los Consejos Provinciales y Municipales administran también la red estatal. El FISE, el Ministerio de Bienestar Social, el Ministerio de Obras Públicas y CORPECUADOR también realizan obras en la red estatal.

Para mi criterio el deterioro de la red vial, especialmente a raíz de los daños ocasionados por el fenómeno de El Niño deja como manifiesto la necesidad de fortalecer la capacidad técnica, administrativa y operativa de los Consejos Provinciales y de los Concejos Municipales en cuanto al manejo de la red vial, que permita un trabajo oportuno y eficiente en el mejoramiento y rehabilitación de las vías, lo que redundará en beneficio de la población, ya que el mantenimiento y construcción de vías promueve el desarrollo de los pueblos y comunidades.

Dado que el Ministerio de Obras Públicas y los Organismos Seccionales Autónomos no han previsto cambios ni nuevas contrataciones en cuanto a recursos humanos y materiales. El recursos humano existente cumplirá un papel protagónico en impulsar el desarrollo eficiente de la nueva gestión, por consiguiente debe estar bien remunerado e incentivado y buscar su especialización para que cumpla las tareas de la mejor manera. Además se deberá incorporar las últimas tecnologías en cuanto a maquinaria para la construcción y mantenimiento vial.

4.5 SECTOR TURISMO

La propuesta de descentralización para el Sector Turismo, que tienen los Organismos Seccionales Autónomos, es la de realizar acciones tendientes a lograr un desarrollo integral, sustentable y sostenible, en coordinación con los Gobiernos Locales, la empresa privada y el propio Ministerio de Turismo.

El desarrollo turístico de todas las provincias que conforman el Ecuador, aprovechando los atractivos con los que cuentan, se lo debe realizar mediante la planificación, organización, dirección, ejecución, evaluación y control de proyectos turísticos, así como a través de la promoción interna y externa de todas las potencialidades que poseen cada uno de los pueblos y comunidades que conforman las provincias.

Los objetivos que persiguen con la descentralización los Organismos Seccionales autónomos para desarrollar el turismo en sus respectivas jurisdicciones, es aprovechar los atractivos y recursos que por mucho tiempo han sido inexplorados, creando una cultura de servicio al turista, tanto de entidades públicas como privadas, e implementar programas de capacitación y campañas de concienciación a la población en general. Los gobiernos locales al darse la descentralización y, con las nuevas atribuciones y competencias en el campo turístico, deberán emprender acciones tendientes a realizar proyectos de infraestructura básica, vialidad y manejo ambiental. Además deberán establecer políticas que estimulen la actividad turística poniendo énfasis en el turismo de naturaleza o ecoturismo, incentivando a las organizaciones comunitarias, para que participen de los beneficios económicos que podrían obtenerse mediante la actividad turística, ya que posibilita la creación de fuentes de trabajo a gran escala.

Para mi criterio en la actualidad son pocos los organismos Seccionales Autónomos que cuentan con los recursos humanos, materiales, financieros y con la experiencia para aprovechar de la mejor manera la actividad turística en el Ecuador, solamente realizan acciones e iniciativas aisladas que no fortalecen al sector. Por lo tanto, poco se realiza en cuanto al control que deben tener en la aplicación de normas nacionales e internacionales para un mejor manejo del turismo. La actividad turística en el ámbito de la Administración Pública para mi concepto tiene tres actores definidos: Ministerio de Turismo, Consejos Provinciales y Concejos Municipales. Los demás Organismos Seccionales Autónomos, que constituyen las Juntas Parroquiales no tienen actividad turística por ser de reciente creación y porque no han logrado una verdadera autonomía administrativa y financiera.

La actividad turística a nivel provincial y cantonal, creo que ha estado en manos privadas, y de pequeños grupos económicos, por lo que se hace imperativo trabajar de manera dinámica con eficacia y eficiencia, para aprovechar el enorme potencial turístico que tiene el Ecuador en todas sus Provincias.

Siendo el turismo la industria sin chimeneas, es necesario redimensionar todo su accionar en las provincias, y fortalecer a los gobiernos locales para que asuman las competencias y funciones a descentralizar y velar para que esta actividad se constituya en otro rubro de ingresos para mejorar las escuálidas economías de los organismos Seccionales Autónomos y realizar el imprescindible seguimiento, monitoreo y control, que garanticen el desarrollo armónico del sector en todos los ámbitos.

El fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y de las instituciones públicas que de una u otra manera han manejado el turismo, debe ser prioritario, para lograr el desarrollo económico del país, que debe ser reflejado en el mejoramiento del nivel de vida de la población. Mientras el Estado mantenga la actual estructura organizacional en lo político y administrativo, el manejo de todas estas actividades productivas no tendrán ningún resultado positivo, y el manejo deficiente en el campo turístico seguirá sin generar riqueza para la población.

Se requerirá entonces, de nuevas formas de gestión para tratar de solucionar los problemas existentes en los diferentes sectores y que permita a los gobiernos locales incrementar y mejorar su campo de gestión y el instrumento más idóneo para mi criterio es la descentralización. Esta propuesta ha venido siendo liderada por el Gobierno de la Provincia de Pichincha como una respuesta para mejorar la dotación de servicios a la población de esta provincia mediante la racionalización de recursos y

agilidad operacional para eliminar duplicidades en acciones y decisiones de los diferentes actores involucrados en la dotación de servicios a la población.²⁶

Creo que el Ministerio de Turismo en el Ecuador, no está cumpliendo el rol para el que fue creado, ya que su aporte al desarrollo nacional está supeditado a la gestión de otros actores con más presencia y recursos, y porque el presupuesto que maneja esta institución está encaminada al pago de remuneraciones de sus empleados y muy poco para la inversión. Descuidando aspectos fundamentales como la concienciación ciudadana a nivel nacional, para atender de la mejor forma al turista nacional y extranjero.

La implementación de un sistema integral de información y publicidad nacional e internacional, debe ser prioritario para promover a nuestro país a nivel mundial, y las provincias, cantones y parroquias no deben estar exentas de promocionar sus potencialidades en el turismo y aplicar estrategias, normando y regulando la actividad para realizar alianzas con instituciones y cámaras del sector privado que es poseedor de la infraestructura hotelera, restaurantes, agencias de viajes, oficinas de courier y ha invertido en la capacitación y formación del personal que trabaja en la actividad turística en general.

Para mi concepto si el Ministerio de Turismo no ha logrado fortalecerse y no es lo suficientemente ágil para sacar adelante a este sector, por lo que debe dar las facilidades y descentralizar funciones y competencias para que las asuman los Organismos Seccionales Autónomos, quedando solamente como un órgano regulador y de control de toda la actividad turística en el Ecuador. Ya que se hace necesario la implementación de un sistema descentralizado de turismo, que cumpla un nuevo rol a nivel nacional, provincial y local, involucrando a todos los actores, públicos y privados que de una u otra forma están ligados al sector.

El Consejo Provincial de Pichincha, es el organismo seccional autónomo que desde hace algún tiempo viene liderando la propuesta de descentralización en el Ecuador y ha elaborado en el sector turismo lo siguiente: òLa Dirección de Apoyo a la Producción del Gobierno de la Provincia, por medio del Departamento de Desarrollo Turístico asume las funciones vinculadas con la planificación, desarrollo, control y promoción de actividades y recaudaciones turísticas de la Provincia de Pichincha, absorbiendo sus recursos.

²⁶ DESCENTRALIZACIÓN. Propuesta de Transferencia de Competencias y Atribuciones. Gobierno de la Provincia de Pichincha.

Se requiere negociar la estrategia de reparto de los ingresos generados por la actividad turística en la provincia: tasas por permisos de funcionamiento, aprobación de proyectos turísticos, etc. con los Municipios y Juntas Parroquiales para reinvertir en el sector, asociándolos con obras provinciales de beneficio común (Plan de Desarrollo Estratégico Provincial).

El sistema descentralizado de turismo para la provincia de Pichincha con las competencias y/o atribuciones transferidas al Gobierno Provincial tiene a más de las implicaciones de carácter administrativo, técnico, operativo y financiero, una definición específica de las funciones en los distintos niveles de gobierno y en general de los actores involucrados, así:

Nacional

Ministerio de Turismo:

Rige y formula las políticas nacionales, dicta la normativa nacional, sectorial, coordina la planificación nacional y corrige las falencias subnacionales. Es decir, es un ente regulador y de control.

Provincial

Gobierno de la Provincia de Pichincha:

Rige y formula las políticas para la provincia, regula y controla el uso de los recursos turísticos y de las actividades turísticas en la provincia. Planifica, es decir identifica la estrategia de competitividad para el desarrollo provincial con todos los actores sociales involucrados en el sector (Plan de Desarrollo Estratégico de la Provincia, mesa de concertación de turismo). Realiza la promoción interna de turismo, en coordinación con los gobiernos locales y la empresa privada.

Coordina interinstitucionalmente para mejorar y fortalecer la vigilancia y conservación de recursos turísticos; para identificar y fomentar las inversiones públicas y privadas; y, para la consecución de infraestructura de apoyo como: infraestructura vial, infraestructura de saneamiento, áreas y parques naturales y seguridad ciudadana.

El Gobierno de la Provincia, a más de planificar y coordinar, ejecuta planes, programas y proyectos para el sector turístico en el área rural, que es su ámbito, en toda la provincia. Por ejemplo: diseñar el Circulo Turístico del Noroccidente, que tiene un potencial fabuloso para ser aprovechado y que involucra a varios cantones como San Miguel de Los Bancos, Pedro Vicente Maldonado y Puerto Quito. De igual forma el Circuito Turístico de Cayambe, en los que se puede explotar el Ecoturismo entre otrosö.²⁷

²⁷ DESCENTRALIZACIÓN. Propuesta de Transferencias de Competencias y Atribuciones. Gobierno de la Provincia de Pichincha.

Como en todos los Sectores analizados, no podrá haber transferencia de atribuciones y competencias sin la transferencia de recursos. Al no existir dependencias o unidades del sector turístico a nivel provincial en el Ecuador no existe personal a ser descentralizado. A nivel Administrativo las funciones pueden ser realizadas con personal de los Gobiernos Locales y, los recursos económicos, para mi criterio deberán ser asignados en el Presupuesto General del Estado, más los conseguidos por autogestión por tasas y contribuciones turísticas en las respectivas provincias y cantones.

4.6 SECTOR AMBIENTE

Para que la Modernización del Estado empiece a ser una realidad, la Descentralización constituye el camino que conducirá a los Organismos Seccionales Autónomos, a asumir las funciones atribuciones y competencias que tiene el Gobierno Central a través de los respectivos Ministerios.

El Ministerio del Ambiente es la Institución Estatal, que ha empezado con pie firme el proceso de descentralización en el Ecuador, con las siguientes competencias:

•Matriz de Competencias A.- Manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres.

Competencias

- Formular políticas en concordancia con las políticas nacionales.
 - Elaborar, ejecutar y avalar estrategias, programas y proyectos de desarrollo y uso sustentable del recurso forestal y de la biodiversidad.
 - Emitir normas forestales de plantaciones forestales, flora y fauna silvestres y vedas, en coordinación con el Ministerio del Ambiente de acuerdo a la legislación ambiental.
 - Declarar bosques protectores y otorgar certificados de afectación de bosques protectores.
 - Prevenir y controlar desastres y amenazas al recurso forestal.
 - Declarar áreas protegidas dentro de su jurisdicción.
 - Capacitar, informar y realizar la extensión forestal y sobre biodiversidad.
 - Autorizar y controlar el aprovechamiento, la comercialización interna y la tenencia de la flora y fauna silvestres (excluye productos maderables).
-

- Elaborar y ejecutar planes de ordenamiento territorial sobre la base de la política y las normas nacionales establecidas en esta materia.
- Administrar el registro forestal y otorgamiento de patentes de funcionamiento de establecimientos forestales.
- Concesionar el uso tradicional de manglares y humedales a comunidades locales.

Matriz de Competencias B.- Calidad ambiental.

Competencias

- Formular políticas en concordancia con las políticas nacionales.
- Emitir normas jurídica y técnicas previa coordinación con el Ministerio del Ambiente, conforme a la Ley de Gestión Ambiental.
- Sancionar de acuerdo con las normas y regulaciones en calidad ambiental.
- Establecer mecanismos para prevenir, controlar, sancionar y corregir acciones que contaminen o contravengan las normas vigentes.
- Realizar auditorías ambientales dirigidas a las actividades productivas o que puedan causar daños ambientales.
- Formular sistemas de evaluación de impactos ambientales.
- Formular y ejecutar el plan de prevención y control de calidad ambiental provincial o cantonal, así como los indicadores de su gestión.
- Promover la participación social relativas al mantenimiento y mejoramiento de la calidad ambiental, el uso y operación de tecnologías ambientales sustentables.
- Dar asistencia técnica a través de programas y proyectos a organismos públicos y privados en el control y aplicación de estándares específicos de calidad ambiental.
- Capacitar.
- Manejar la información ambiental dentro de su jurisdicción.²⁸

Creo que con la transferencia de este bloque de atribuciones y competencias en las áreas forestal, biodiversidad y áreas protegidas, la institucionalidad de los Organismos Seccionales Autónomos se verá fortalecida, a excepción de las Juntas Parroquiales que todavía no tienen un rol definido, a pesar de existir la Ley y el Reglamento que dan vida a estos organismos.

Los Organismos Seccionales Autónomos, para mi entender deberán asumir con absoluta responsabilidad las nuevas atribuciones, ya que el sector ambiente constituye

²⁸ Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales.

un tema de actualidad, que es tratado en el mundo entero, y el Ecuador es un país muy rico en este campo, que debe ser conservado en una forma sostenible y sustentable, ya que constituye un verdadero capital natural. La acertada gestión resulta imprescindible para que toda la sociedad sin excepción haga conciencia de la importancia de este patrimonio, que es vital para el desarrollo y progreso de los pueblos.

El aumento de la población, el incremento económico, y la búsqueda de la satisfacción de necesidades que permitan aumentar la calidad de vida de las personas, presionan a los individuos a dar un mal uso de los recursos naturales, realizando ciertas prácticas inadecuadas que atentan contra el medio ambiente.

La deforestación o pérdida de cobertura vegetal, ciertas prácticas agropecuarias con la utilización de químicos y la construcción de infraestructuras inadecuadas, han demostrado ser la causa de los procesos erosivos del suelo, la creciente pérdida de recursos naturales, tanto de aquellos considerados renovables y no renovables y en general la falta de conciencia de lo que significa preservar la naturaleza, son algunos de los factores que atentan contra la biodiversidad y el medio ambiente. Por todo lo expuesto, es indispensable que las nuevas atribuciones que tienen los Consejos Provinciales y Municipales sean realizadas y canalizadas de la mejor forma, para que los pueblos y comunidades de sus respectivas jurisdicciones y la población en general salgan beneficiadas y satisfagan sus necesidades sin atentar contra la naturaleza, sino que alcancen el bienestar y un mejor nivel de vida pensando siempre en las nuevas generaciones.

Dentro de los criterios generales para la transferencia de las competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Consejos Provinciales y Municipios, se establece lo siguiente: Las competencias establecidas en esta cláusula serán transferidas por el Ministerio del Ambiente, mediante convenio, de acuerdo al siguiente esquema:

- a) A las provincias, cuyos Consejos Provinciales hubieren llegado a un acuerdo con la totalidad de sus Municipios.
- b) A los Consejos Provinciales y a los Municipios con los cuales hubiere acordado la demanda.
- c) A los Consejos Provinciales que solicitaren individualmente de acuerdo al ámbito de su competencia.

Para los casos de los literales a) y b), los Consejos Provinciales transferirán de manera inmediata las competencias a los Municipios que las solicitaren de acuerdo con el ámbito de su competencia y los Consejos Provinciales podrán asumir subsidiariamente las competencias que correspondan a las Municipalidades mientras se fortalece la capacidad operativa de estas. El acuerdo de subsidiaridad deberá ser presentado al Ministerio del Ambiente junto con la solicitud de transferencia.

Los recursos financieros, humanos, materiales y tecnológicos, de origen nacional y extranjero de que es titular el Ministerio del Ambiente, que se transferirán con las competencias, corresponderán a aquellos existentes, utilizados por este Ministerio para el ejercicio de las competencias mencionadas.

En cuanto a los recursos humanos el ejercicio de las competencias que transfiere el Ministerio del Ambiente a los Gobiernos Seccionales, se trasladarán los que fueren necesarios y suficientes para este fin, previo acuerdo entre este Ministerio y cada Consejo Provincial, de conformidad con la Ley.

Los recursos financieros del presupuesto del Ministerio del Ambiente, que incluyen recursos fiscales y precio de madera en pie, se transferirán a favor de los Gobiernos Seccionales Autónomos, de acuerdo con las competencias que asumirán en los términos previstos en la cláusula tercera de este instrumento. Estos recursos se definirán en los acuerdos con cada provincia en correspondencia a la carga laboral y operativa actual para la ejecución de las competencias transferidas, considerando además, una redistribución equitativa y solidaria de los recursos generados por la gestión ambiental a nivel nacional. Sobre la base del acuerdo con cada provincia y en función del presupuesto del Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Economía y Finanzas transferirá inmediatamente estos recursos.

La transferencia de competencias señaladas en la cláusula tercera de este convenio, implica la transferencia de la potestad de emitir, recaudar y administrar tasas por los servicios que se presten en el ejercicio de las competencias transferidas.

Los equipos, computadoras, vehículos, herramientas, materiales y recursos tecnológicos de las oficinas técnicas del Ministerio del Ambiente, serán transferidos en correspondencia a las competencias que se transfieren.²⁹

La situación en la que se encuentra el medio ambiente a nivel mundial ha provocado que todas las sociedades del mundo empiecen a tener conciencia de lo que esto significa para la vida misma de los seres humanos, animales y plantas. Entonces las autoridades nacionales y locales deben entender lo que significa el manejo sustentable y sostenible de la biodiversidad y el medio ambiente y actuar con responsabilidad ante el deterioro del entorno, tomando medidas y creando leyes y reglamentos que se ajusten a las necesidades actuales y que no atenten contra la naturaleza.

²⁹ Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales. Páginas 5 y 6.

Para mi criterio, en el futuro será responsabilidad de los nuevos líderes que conducen a los pueblos luchar contra la pobreza, y la conservación de la naturaleza resulta ser, una excelente estrategia para proveer bienes y servicios gratuitos para los menos favorecidos y para las comunidades que habitan especialmente en las áreas campesinas y selváticas.

4.7 SECTOR AGROPECUARIO

La agricultura constituye el sector que da ocupación a un gran número de ecuatorianos y es parte vital y dinámica de la economía del país. El Sector agrícola aporta con una gran variedad de productos para la alimentación de la población y constituye un gran generador de divisas para el Estado ecuatoriano a través de los productos tradicionales de exportación como: banano, flores, café, cacao y otros productos no tradicionales.

El Ecuador es un país de virtualidades agrícolas y ganaderas positivas. Esto lo demuestran los resultados dados a conocer por el III Censo Agropecuario con valores óptimos de producción agrícola y pecuaria que son el sustento de la alimentación de los ecuatorianos y que, en determinados productos, sirven para la exportación a los países vecinos, dejando un importante rubro de ingresos para la economía nacional. Sin embargo, estas opciones no son canalizadas a su mejor rendimiento por falta de crédito a menores intereses que permitan incorporar nueva tecnología dirigida al fomento permanente de las actividades de la producción, y de la consiguiente mejora de la alimentación de ecuatorianos de medianos y escasos recursos económicos, pues hay sectores de élite que se dan el lujo, inclusive, de importar alimentos beneficiados por un arancel bajo que contribuye más bien a mantener la balanza comercial negativa del país. Una de las instituciones vitales para mantener un flujo financiero adecuado debió haber sido históricamente el Banco Nacional de Fomento, pero los escasos recursos monetarios o el escamoteo de sus dineros con procesos corruptos han deteriorado históricamente cualquier proceso trazado en bien de la agricultura y ganadería del país. Han sido grupos de corrupción, también en este ámbito los que en diferentes momentos han distorsionado el buen uso de los préstamos dilapidándolos en otros fines con la complicidad de las autoridades de turno, según consta a los organismos de control del Estado.

Expertos en esta materia precisan que el censo ha identificado la existencia de más de 800 mil unidades de producción agrícola y ganadera que proyectadas con un promedio de cuatro personas por hogar demostrarían que 3.2 millones de personas viven en el agro.

En la sierra y en la costa hay un total de 2.3 millones de hectáreas sembradas con cultivos de ciclos corto como hortalizas y permanentes como el banano. El gobierno

en acción mancomunada con las comunidades rurales está en la obligación de coordinar políticas adecuadas para desarrollar este importante sector de la producción del país y mejorar la expectativa social.

Uno de los problemas que afecta al consumidor es la especulación con los productos agrícolas y pecuarios en los mercados comunitarios del país. Por esto también es indispensable la actualización de las potencialidades de estos para satisfacer la demanda de las familias ecuatorianas.

Otro indicador trascendente demuestra que se incrementó en el 60 por ciento la superficie dedicada a la agricultura, con respecto al censo de 1974, correspondiendo un 38 por ciento a la Sierra, un 38 por ciento a la Costa, y un 23 por ciento a la Amazonía.

En la Sierra un total de 545 mil 69 hectáreas se dedican a cultivos transitorios de ciclo corto, menos que en la Costa donde 620 mil 973 hectáreas están destinadas al cultivo de arroz, maíz, soya, entre otros productos.

El Banco Nacional de Fomento es la institución encargada de financiar el crédito nacional en este escenario. El Estado debe alimentarlo con recursos blandos de organismo como el BID, el Banco Mundial, la CAF, y destinarlos a ayudar a los agricultores y ganaderos de las diferentes regiones del país con tasas de interés menores a las del mercado que permitan mayor acceso a los medianos y pequeños productores agropecuarios.³⁰

El Ministerio de Agricultura es la Institución del Estado encargada de generar las políticas para la conducción y planificación de todo lo relacionado con el sector agrícola, es por esto que se hace necesario la descentralización, para que otros organismos como los Gobiernos Seccionales formen parte en esta tarea, porque están más cerca de los pueblos y comunidades y de la población campesina que es la que produce en el agro.

La propuesta de descentralización para este sector, que tienen los Organismos Seccionales Autónomos encabezados por el CONCOPE, es lograr la transferencia de competencias y recursos para poder administrar directamente lo relacionado con la agricultura e impulsar el desarrollo socioeconómico en sus respectivas jurisdicciones.

El soporte jurídico para el proceso de descentralización, está en la Constitución Política de la República en su Artículo 226, que indica claramente: «las competencias del Gobierno Central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad

³⁰ LA HORA. Guillermo Quezada. Crédito Agropecuario. Miércoles, 15 de mayo del 2002 A13.

nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas Que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyanö.

El gobierno Central, en cumplimiento de las disposiciones y principios de la Constitución en cuanto a la descentralización, debe promover el respectivo proceso como un mecanismo idóneo para el desarrollo armónico del país. El fortalecimiento de las Entidades Seccionales, la participación ciudadana y la distribución equitativa de los ingresos públicos, deben ser prioritarios al momento de definir las políticas y la toma de decisiones para la transferencia progresiva de competencias, funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos a los Gobiernos Seccionales.

La propuesta de descentralización del sector agropecuario que impulsan los Consejos Provinciales, está dirigida a mejorar las condiciones de vida de las familias de pequeños y medianos productores rurales, mediante la transferencia de competencias, funciones y atribuciones. La propuesta tiene como finalidad mejorar de manera sostenida la calidad de vida de los productores y de las organizaciones campesinas de las provincias, mediante la implementación del manejo técnico, administrativo y financiero del sector agropecuario.

Para mi criterio las políticas y estrategias de los Gobiernos Provinciales, para el desarrollo de la población rural se debería sustentar en un trabajo coordinado y compartido con las distintas instituciones del sector público y privado, nacionales y extranjeras, estableciendo alianzas estratégicas vía suscripción de convenios de cooperación y con responsabilidades claramente definidas. Las instituciones educativas de las provincias como universidades, escuelas politécnicas y colegios técnicos, para mi concepto deberán jugar un rol fundamental, incluyendo en sus pensums de estudios materias relacionadas con la actividad agropecuaria, además las instituciones crediticias del Estado como Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional e instituciones privadas, tendrán que comprender que el desarrollo se fomenta desde las bases y que el pequeño productor es el individuo honrado y honesto que genera trabajo y riqueza y que cumple con sus obligaciones, por lo tanto necesita el apoyo de Organismos estatales como de Instituciones privadas.

La crisis por la que atraviesa el sector agropecuario en los actuales momentos, debido a los problemas macroeconómicos que desde hace algunos años viene arrastrando el Ecuador, obliga a las autoridades gubernamentales y seccionales a diseñar estrategias que generen las mejores respuestas a la problemática que tienen especialmente los pequeños y medianos productores agrícolas y agroindustriales en el Ecuador.

En este sentido, uno de los caminos que podría conducir a resolver de alguna manera la problemática del sector agropecuario, creo que es la descentralización para que los organismos Seccionales Autónomos encabezados por los Consejos Provinciales incluyan en su administración las competencias que tiene el Ministerio de Agricultura y Ganadería en las provincias, ya que en la actualidad no están aportando a las expectativas de los productores agrícolas y ganaderos, constituyéndose únicamente en una carga para el Estado.

Los problemas más visibles y que repercuten con más fuerza a los pequeños y medianos productores agrícolas en el Ecuador, se refleja en la descomposición familiar debido esencialmente a la falta de ocupación que tiene la población rural y campesina, lo que ha permitido altos niveles de migración al exterior y a las grandes ciudades del país, afectando a la producción y productividad y al notorio encarecimiento de los precios de los productos de primera necesidad. Es por esto que creo, y estoy convencido que si volvemos los ojos al campo mejoraremos todos los ecuatorianos el nivel de vida. Y el camino para llegar a este objetivo, me parece que es la descentralización, para que los Gobiernos Seccionales asuman esta responsabilidad, ya que el Gobierno Central no ha podido cumplir con las expectativas del hombre y la mujer del agro ecuatoriano.

La falta de eficacia y eficiencia de los gobiernos de turno para atender las demandas de las comunidades rurales, sumada a la mala calidad de los servicios y a las malas políticas crediticias, ha desalentado a la población que ha abandonado el campo para salir fuera del país y a las grandes ciudades a formar parte de los grandes cordones de miseria. Con todo este panorama que no contribuye a volver los ojos al campo de la gente que tuvo que salir de sus comunidades para buscar un mejor futuro para él y para sus familias, es preciso que se tomen soluciones y correctivos para que la población que siempre labró la tierra, vuelva a su lugar de origen pero con nuevas esperanzas y expectativas, que únicamente las pueden dar las autoridades nacionales y locales. Por eso creo que se debe dar la descentralización, para que las personas puedan acudir directamente a las autoridades locales a exigir que les satisfagan sus necesidades y que los servicios sean mejorados y prestados con eficacia, eficiencia, agilidad y rapidez.

Por otro lado, es evidente la duplicación de funciones de las diferentes entidades del Estado y el desperdicio de recursos que esto origina en la prestación de los servicios, entonces se hace necesario una vez más que los organismos locales asuman estas atribuciones para que los servicios dirigidos a los pequeños y medianos productores agrícolas lleguen en forma oportuna y no fomenten la confusión y el caos.

Los Consejos Provinciales y Municipales, como actores protagónicos del desarrollo local, han expresado su interés y compromiso para asumir un mayor número de competencias, sin embargo, su accionar ha sido limitado por la falta de voluntad

política de los organismos centrales para desprenderse de las atribuciones y competencias.

Los erráticos modelos de desarrollo implementados en el Ecuador, no han permitido que la Agricultura y la ganadería sea el sector dinámico de la economía. Prueba de ello es la promulgación de la Ley de Desarrollo Agropecuario en 1994, mediante la cual se deja a la tierra al libre juego del mercado, permitiendo con esto un proceso de concentración en la gran propiedad, desaparece la investigación agrícola, la transferencia de tecnología, el sistema de riego y el crédito para el sector agropecuario se vuelve elitista y concentrador. Se hace necesario entonces que la gestión se haga en una forma descentralizada y como una estrategia que fortalezca a los Gobiernos Seccionales Autónomos, como instituciones públicas encargadas de dinamizar la economía y la actividad productiva de sus respectivas jurisdicciones, asumiendo una actitud solidaria que permita combatir la pobreza, impulsando una cultura emprendedora e innovadora, en base al aprovechamiento de sus ventajas comparativas y competitivas.

De lo analizado en el Sector Agropecuario y por la crisis que atraviesa a nivel nacional, creo que se debe a factores de tipo estructural, que obliga a las instituciones públicas y privadas a diseñar estrategias que generen las mejores respuestas a la problemática agropecuaria en el Ecuador. Los aspectos más visibles del problema y que afectan con más fuerza a pequeños y medianos productores, se refleja en los bajos niveles de producción y productividad, el mal manejo post-cosecha, falta de centros de comercialización y la no existencia de políticas crediticias, así como la creciente migración, prácticamente han disminuido en una forma notable la actividad agropecuaria.

La poca disponibilidad de tierra laborable en manos de los pequeños productores sumada a la falta de políticas agropecuarias y los bajos niveles de organización, conforman un cuadro de marginalidad del sector rural en el Ecuador, que si no se toman correctivos a tiempo ahondaría aún más la problemática de la población, y la producción seguirá en retroceso. Los Organismos Seccionales Autónomos, como entidades de desarrollo de sus respectivas localidades, deberán tener en cuenta todos estos antecedentes, con el afán de poder cumplir con este sector que es uno de los pilares fundamentales para la vida misma de los pueblos y para la economía del país. Los Gobiernos Seccionales, al momento de recibir atribuciones y competencias, las deberán asumir con toda la responsabilidad y entender que la Administración Pública está para servir a todo el conjunto de la sociedad y que debe estar canalizada a la producción de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la colectividad.

Los Gobiernos Seccionales para mi concepto deberán buscar el fortalecimiento institucional, para que puedan cumplir con mayor eficacia, eficiencia y celeridad, la misión que tienen frente a la sociedad.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De lo analizado al realizar esta investigación, creo que es pertinente concluir indicando que se hace necesario replantear el nuevo rol y el papel que debe cumplir el Estado ecuatoriano, ya que han aparecido nuevos retos y demandas en la sociedad, que deben ser satisfechas. El fracaso de la administración central no ha permitido una distribución equitativa de la riqueza, dando como resultado provincias, cantones, parroquias y comunidades rezagadas, que luchan desesperadamente por entrar en la ruta del progreso y desarrollo.

Este replanteamiento se orienta hacia la construcción de un aparato estatal que tenga mayor eficacia, eficiencia, rapidez y sea más participativo en la prestación de los servicios. En este ámbito la modernización del sector público se hace indispensable y una de las alternativas es la descentralización de funciones, atribuciones y competencias que deben ser transferidas para que sean administradas por los Organismos Seccionales Autónomos, que son instituciones que se encuentran más cerca de las células vivientes que constituyen los pueblos y comunidades.

La descentralización en el Ecuador viene siendo tratada desde hace algunas décadas y no se ha podido concretar, ya que es un proceso complejo que implica la modernización del sector público, la redefinición de responsabilidades para cada uno de los sectores encargados de entregar bienes y servicios, y que tienen la tarea de administrar toda la sociedad.

Si se considera y se aplica el proceso de descentralización en el Ecuador, en función de encaminar al Estado hacia la consecución de metas y objetivos, será un pilar fundamental para alcanzar el progreso y desarrollo de nuestra nación

La descentralización en el Ecuador y el nuevo rol que deben cumplir los Organismos Seccionales Autónomos es un complejo proceso en donde se juntan demandas sociales e intereses políticos, que requiere por lo tanto de liderazgo y un amplio compromiso político, así como de consensos y de la aplicación de una estrategia definida con criterios técnicos para su aplicación.

Creo que la descentralización solo puede darse dentro de un marco de reglas claras y de una relación bien definida entre el Gobierno Central y los Gobiernos Seccionales, para poder cumplir con las nuevas expectativas y los nuevos retos que implica la conducción de la sociedad actual y futura de nuestro país.

Una de las limitaciones para que no se haya dado la descentralización en el Ecuador, es el clientelismo político y la burocracia dorada enquistada en las altas esferas del Estado, que no quieren perder espacios de poder y que piensan y sienten que al darse la transferencia de competencias perderán su hegemonía, ya que los Gobiernos Seccionales tomarían las riendas de la administración pública en sus respectivas jurisdicciones.

El centralismo en el Ecuador, es un tema que ha preocupado a muchos tratadistas y que se lo viene analizando desde que al Ecuador se lo constituyó en república hace 172 años. Para mi concepto el Estado hegemónico y centralista viene predominando desde los años 1950, y que alcanzó su mayor nivel entre los años 1970 a 1980 en donde se caracterizó por relaciones verticales rígidas entre lo que determinaba el Gobierno Central y las políticas que debían seguir los Organismos Seccionales Autónomos.

En la actualidad las expectativas en torno a la descentralización apuntan hacia la determinación de relaciones horizontales entre los niveles nacional y subnacional. La población del Ecuador en los actuales momentos requiere asegurar el acceso a los servicios más elementales y no le interesa saber cual nivel de gobierno le proporciona los servicios, solamente demanda que esos servicios sean prestados en forma oportuna, eficientemente y con prontitud.

En la presente investigación se ha buscado obtener una visión real y objetiva de la situación económica y social del país. En los últimos veinte años el incremento de las desigualdades ha sido la constante en el Ecuador, con un costo humano cuyas expresiones dolorosas son el desempleo, la migración y la exclusión social. Es por esto que se hace necesario la búsqueda permanente de la cohesión social y territorial y el desarrollo de actividades que permitan satisfacer las necesidades de toda la colectividad.

En los capítulos precedentes se han puesto de manifiesto las circunstancias en las cuales se desenvuelven los diferentes actores de la sociedad ecuatoriana. De la problemática analizada, se revela la complejidad y los desafíos de la descentralización.

Nuestra realidad política es catastrófica, y el reto es enorme, ya que la descentralización tendrá que ser tratada en el campo político, porque existen de por medio temas como las autonomías que en los últimos tiempos han tomado auge y que tienen que ser analizadas sobre la base de las regiones y las comunidades que tienen deseos de tomar sus propias decisiones, igual que los Organismos Seccionales Autónomos.

El marco legal que da viabilidad a la descentralización está encabezado por la constitución Política de la República, la Ley de Modernización del Estado, la Ley de Descentralización, la Ley Especial de Distribución del 15% y otras normas y disposiciones legales que hasta el momento no han sido aplicadas en su totalidad, pero que pueden servir de base para ejecutar este proceso.

Es importante recalcar que en materia de descentralización está en plena vigencia y es una realidad la Ley de Distribución del 15%, que ha significado un paso importante a favor de los Organismos Seccionales Autónomos. Esta Ley se viene aplicando desde 1997 con sacrificios para el Estado, ya que en forma efectiva se ha dado la transferencia de recursos. Cabe aclarar que en esta Ley no se establece la transferencia de funciones atribuciones y competencias a los Organismos Seccionales Autónomos.

La descentralización como herramienta de la modernización del Estado, plantea el nuevo rol que deben cumplir los Gobiernos Seccionales, a la hora de ampliarse la cobertura de la prestación de los servicios públicos a las comunidades locales con las nuevas atribuciones, competencias y responsabilidades. De ahí que uno de los principales objetivos de la descentralización es el logro de mayor eficacia, eficiencia y rapidez en la prestación de los servicios públicos, el fortalecimiento de la unidad nacional, propiciar la solidaridad, conseguir mayor equidad y distribución de los recursos, a fin de elevar el nivel de vida de los pueblos y comunidades que siempre han permanecido rezagadas.

La Ley Especial de Descentralización, expedida en septiembre de 1997 determina con precisión la transferencia de atribuciones y competencias a los Organismos Seccionales Autónomos y dispone que para la ejecución de los programas descentralizados se contará con los recursos. Cabe mencionar que esta Ley todavía no ha sido aplicada por diversas razones, entre ellas el interés político que tienen ciertos grupos de poder. Junto con las normas establecidas en la Constitución y la Ley de Distribución del 15%, esta Ley es de mucha importancia para continuar con el proceso de descentralización

RECOMENDACIONES

Se debe tomar en cuenta que la descentralización no solamente implica la transferencia de funciones, atribuciones y competencias, sino que debe haber la voluntad política para que el proceso pueda desarrollarse. En estas circunstancias el Gobierno Central, el Congreso Nacional y los demás Organismos del Estado que tienen el poder para realizar cambios en la estructura del Estado, deberán tener la apertura necesaria para implantar este proceso.

La inversión en programas y proyectos sociales debe ser prioritaria dentro del nuevo rol que les toca asumir a los Organismos Seccionales Autónomos. El acceso a la salud, educación, cultura, protección del medio ambiente, deben estar presentes al momento que estos Organismos asuman las nuevas responsabilidades, para poder construir una sociedad más justa y con objetivos claros que permitan reducir la pobreza y las desigualdades. El Estado debe asegurar el desarrollo y bienestar y no renunciar a su papel de regulador.

Será necesario para llevar adelante el proceso de descentralización, fortalecer e incrementar la participación de los Gobiernos Seccionales e implementar políticas para mejorar la gestión pública, buscando eficacia, eficiencia y prontitud en la entrega de servicios

El proceso de descentralización en el Ecuador se debe iniciar buscando el consenso con grupos políticos que tengan representación en el congreso nacional y al mismo tiempo con los movimientos sociales más importantes. El Gobierno Central en el momento que se realice la transferencia de competencias, deberá así mismo dotarles de capacidad económica, financiera, administrativa, técnica y de capacitación para poner en marcha esas competencias.

Al Estado le corresponde garantizar la equidad social y territorial. La desigualdad y la idea de que algunas provincias, por su posición geográfica privilegiada, tengan un grado de desarrollo más elevado y tengan mayores oportunidades, es un papel que el Estado tiene la obligación de tener en cuenta y buscar la equidad. No puede haber descentralización con inequidad.

Creo que la ejecución del proceso de descentralización tiene que contemplar la transferencia de obligaciones, competencias, responsabilidades y recursos y sustentarse en las disposiciones constitucionales y demás leyes vigentes. Conviene fortalecer a los Consejos Provinciales y Municipales como instituciones que rescatan la tradición democrática y de unidad nacional, para no incurrir en intentos de autonomías que ponen en riesgo la integración misma del Estado.

Los recursos a transferirse deberán ser ampliados en el presupuesto del Estado para que los Gobiernos Seccionales puedan cumplir con sus obligaciones, estos a su vez deberán realizar autogestión y reducir los gastos corrientes, ya que sin recursos económicos y financieros será prácticamente imposible cumplir las nuevas funciones.

Los recursos deberán ser utilizados para mejorar las condiciones de vida e invertirlos en infraestructura básica. El gobierno Central debe tomar la iniciativa para limitar y

rebajar su endeudamiento, incluyendo a las empresas estatales y los Organismos Seccionales Autónomos, para imponer disciplina en sus finanzas.

La transferencia de recursos, debe destinarse a las nuevas responsabilidades, estas deben también apoyarse en iniciativas de autofinanciamiento y autogestión que deben asumir los Gobiernos Seccionales Autónomos.

El Gobierno Central debe apoyar la descentralización, para que los Gobiernos Seccionales adquieran funciones y competencias pero acompañadas de recursos y que puedan cumplir sus metas y objetivos con responsabilidad, utilizando y priorizando los gastos y realizando autogestión.

El Estado ecuatoriano debe reforzar su democracia haciéndola más participativa y descentralizada, incluyendo a los ciudadanos en la toma de decisiones para que participen activamente en el destino y control de los recursos públicos

Si consideramos que existe duplicación de funciones en los diversos organismos públicos, el proyecto de descentralización deberá tomar los correctivos necesarios para eliminar en el menor tiempo posible, estas interrupciones.

Tanto en el proceso de descentralización como en el de desconcentración, se deberá establecer mecanismos que agilicen la transferencia de recursos financieros, materiales, humanos y tecnológicos a favor de los Organismos Seccionales Autónomos.

El recurso humano que tendrá a su cargo las funciones y las nuevas responsabilidades en los Gobiernos Seccionales tendrá que ser capacitado, ya que es un requisito fundamental para potenciar la autogestión y conseguir eficacia y eficiencia en todo el proceso. Para tal efecto será pertinente que se amplíen los programas de asistencia técnica suscritos con Organismos Internacionales.

Será necesario que los actores involucrados directamente en el proceso, lleguen a acuerdos consensuados, para definir las condiciones en las que se realizará la descentralización, a fin de establecer cuales responsabilidades serán transferidas, con que recursos, en que plazos, qué presupuestos, siempre que existan las condiciones favorables de parte del receptor para cumplir con los objetivos y metas propuestas.

La recomendación para el Congreso Nacional, en vista que en la actualidad hay un exceso de Organismos Seccionales Autónomos y que la mayoría no cumplen con los requerimientos legales, es conveniente que no se continúe con esta práctica de creación de Municipios sin las correspondientes justificaciones, ya que se la ha venido realizando solamente por cumplir con compromisos políticos.

La descentralización y la desconcentración como herramientas de la modernización del Estado, deben estar celosamente vigiladas por los organismos de control, ya que de la transparencia de las acciones dependerá el éxito del proceso.

Los Organismos Seccionales Autónomos, deberán canalizar de la mejor manera los recursos, especialmente en proyectos de inversión y no para gastos corrientes. Además se tendrán que establecer limitaciones para el endeudamiento interno o externo.

Creo que se debe emprender en una profunda reforma tributaria que facilite la recaudación de impuestos, a fin de fortalecer la autogestión y el aumento de las rentas propias de los Consejos Provinciales y Municipales. Así mismo es preciso simplificar los trámites administrativos y reducir al mínimo prácticas obsoletas en el manejo de la documentación.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación, deberá impulsar la descentralización en el sector educativo, permitiendo a los Gobiernos Seccionales que emprendan en proyectos educativos, e implantar un modelo tendiente a mejorar la calidad de la educación en todas las provincias, cantones, parroquias y comunidades, incorporando innovaciones acordes con la realidad actual, a fin de que se convierta en un modelo de gestión pedagógico y administrativo a nivel nacional.

En el Sector de la Salud, el Ministerio del Ramo debe ser el pionero para buscar la descentralización dando paso a los Consejos Provinciales y Municipales para que emprendan en programas y proyectos en sus respectivas jurisdicciones, ya que cuentan con instituciones adscritas como son los patronatos que tienen una base de infraestructura que debería ser ampliada al momento que se de la transferencia de competencias y recursos. Las autoridades encargadas de manejar la salud en el Ecuador deberán entender que el deficiente servicio que brinda el Estado ya no da más y que es necesario que se lleve adelante un nuevo proceso con el afán de cubrir con eficacia y prontitud, la demanda de la gran mayoría de la población que reclama por una mejor atención en los hospitales y centros de salud.

Los Organismos Seccionales Autónomos, al momento de darse la descentralización y la transferencia de competencias y recursos deberán emprender en proyectos de ejecución, rehabilitación, mantenimiento y apertura de nuevas obras viales en sus respectivos pueblos y comunidades, con el afán de integrar nuevas áreas a la producción y productividad.

El Ministerio de Obras Públicas, no ha podido abarcar la construcción ni rehabilitación de la red vial en el Ecuador. Por lo tanto, se hace necesario que el Gobierno Central emprenda acciones tendientes a realizar la transferencia de

atribuciones competencias y recursos a los Gobiernos Seccionales para que tomen a su cargo esta tarea ya que tienen contacto directo con los pueblos y comunidades que demandan insistentemente por este elemental servicio.

En cuanto al Turismo, el Gobierno Central a través del Ministerio del ramo, al momento de transferir las atribuciones y competencias, deberá implementar programas agresivos de información a fin de captar un mayor número de turistas nacionales e internacionales. De igual manera los Gobiernos Seccionales deberán emprender acciones e informar sobre las bondades que poseen sus localidades, para que se convierta en una fuente de ingresos que les permita mejorar los servicios.

El Ministerio de Turismo con los Organismos Seccionales Autónomos deberán coordinar y realizar proyectos para mejorar la infraestructura básica, la vialidad y el transporte, buscando mejorar en todo sentido todo lo que tenga que ver con el turismo nacional e internacional, para que se convierta en una fuente constante generadora de recursos.

El manejo del medio ambiente es uno de los primeros sectores que ha empezado a ser transferido por parte del Ministerio del Ambiente, para que los Gobiernos Seccionales tomen a su cargo el manejo, conservación y uso sustentable de los recursos naturales. Por lo tanto, la recomendación debe estar encaminada a que estos Organismos realicen una adecuada gestión en este campo, que les permita emprender en proyectos de autogestión en beneficio de la sociedad, para que pueda encontrar la senda del progreso y desarrollo.

En cuanto al sector agropecuario el proceso de descentralización no se ha realizado, y son pocos los Organismos que tienen a su cargo proyectos agrícolas, por lo tanto se hace indispensable que se lleve adelante la coordinación entre el Ministerio de Agricultura y ganadería y los Gobiernos Seccionales, a fin de llevar adelante el proceso de transferencia de competencias y recursos con la finalidad de mejorar de manera sostenida la calidad de vida de las personas dedicadas a la producción agrícola y pecuaria en el Ecuador.

Se debe fortalecer la participación ciudadana a través de programas de capacitación en los aspectos esenciales de los procesos de descentralización; los Gobiernos Seccionales Autónomos deben fomentar la participación popular a través del ejercicio de la institución de la rendición de cuentas que permita un mejor ejercicio y fortalecimiento de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

1. GUERRERO Omar, La Teoría de la Administración Pública
2. CONAM, Programa Estratégico de Modernización del Estado. Enero 1993
3. CONAM, Competencias: ¿Qué descentralizar?. Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador.
4. CONGRESO NACIONAL, Comisión de Modernización del Estado. Memorias Primer Seminario Internacional sobre Modernización de la Sociedad y el Estado. Agosto 1992.
5. PEREZ Robinson, Reformas del Estado Ecuatoriano. Alternativas para el Cambio Institucional. Proyecto Ecuador Siglo XXI, Quito 1992.
6. DONOSO Patricio, Propuestas de Descentralización y Elementos de Análisis. Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES).
7. CONAM, Modernización en Marcha. Boletín N° 6 ó Ecuador 1996
8. CORDES, Gobernabilidad Durante la Crisis y Políticas de Ajuste. Mayo 1998.
9. CORDES, Asamblea Nacional para la Reforma Política. Límites y Posibilidades. Abril 1997.
10. CONAM, Ecuador Modernizando todo. Quito ó Ecuador 1994.
11. RIAP, Revista Iberoamericana de Administración Pública. Julio ó Diciembre de 1999.
12. RIAP, Revista Iberoamericana de Administración Pública. Enero ó Junio 2001.
13. OJEDA Lautaro, La Descentralización en el Ecuador. Avatares de un Proceso Inconcluso.
14. INEC, República del Ecuador, División Político ó Administrativa 2001.
15. CONAM, Foro Experiencias Internacionales sobre Descentralización y Autonomías. Manta Abril 30 ó mayo 01 ó 99.

16. UNIVERSIDAD Central del Ecuador, Modernización del Estado
17. SENDA ó PDM, Consejos Provinciales. Una Propuesta para el Futuro. Quito 1995.
18. CASTAÑEDA Tarsicio, Para Combatir la Pobreza. Política Social y Descentralización en Chile durante los años 80.
19. SIERRA Enrique, Economía Política del Desarrollo. Tercera Edición.
20. MALDONADO Milton, Administración Social. 1994.
21. AGUIRRE Milagros, Ecuador hoy: Cien Miradas.
22. CAMARA DE COMERCIO DE QUITO, La Modernización del Estado un Imperativo Nacional. Junio de 1998.
23. CAMARA DE COMERCIO DE QUITO, Descentralización y Desarrollo. Diciembre de 1999.
24. GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE PICHINCHA, Descentralización, Propuesta de Transferencias y Atribuciones. Dirección de Planificación y Ambiente. Agosto 2001.
25. QUEZADA Guillermo, Diario La Hora. Crédito Agropecuario. Miércoles 15 de mayo del 2002 A 13.
26. GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE PICHINCHA, Plan General de Desarrollo de Pichincha. Tomo I y II, abril 2002.
27. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR.
28. LEY DE MODERNIZACION DEL ESTADO. Reglamento y Legislación . Conexa. Actualizada a julio del 2000.
29. LEY DE REGIMEN PROVINCIAL.
30. LEY DE REGIMEN MUNICIPAL.
31. LEY ORGANICA DE LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES .
32. LEY ESPECIAL DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y DE PARTICIPACIÓN SOCIAL.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

33. LEY DE DISTRIBUCIÓN DEL 15%.

INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
--------------	---

CAPITULO I

MARCO REFERENCIAL A LA PROPUESTA DE UN ESTADO DESCENTRALIZADO.	2
--	---

ANTECEDENTES	2
--------------	---

1.		
1.1	LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN EUROPA (solo referencial)	4
1.2	LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMERICA LATINA (solo referencial)	8
1.3	LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR	21
1.4	DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACIÓN Y DESREGULACIÓN.- BASE LEGAL	22
	- Constitución Política de la República	
	- Ley de Modernización	
	- Ley de Régimen Provincial	
	- Ley de Régimen Municipal	
	- Ley de Juntas Parroquiales	
	- Leyes Especiales	

CAPITULO II

EL ESTADO ECUATORIANO Y EL NUEVO ROL DE LOS ORGANISMOS SECCIONALES AUTÓNOMOS	30
--	----

ORGANIZACION POLITICA DEL ECUADOR	30
-----------------------------------	----

2.1	Los Consejos Provinciales y Gobernaciones Provinciales	
	- Funciones	
	- Competencias	
2.2	EL NUEVO ROL DE LOS MUNICIPIOS	35
	- Funciones	
	- Competencias	
2.3	LAS JUNTAS PARROQUIALES	38

- Funciones
- Competencias

2.4 ORGANIZACIÓN POLÍTICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES AUTÓNOMOS 44

- Financiamiento de los Gobiernos Provinciales, Cantonales y Parroquiales

CAPITULO III

PROYECTO DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN DEL NIVEL NACIONAL 48

ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS PREFECTOS Y GOBERNADORES PROVINCIALES 49

3.1

3.2 DESCENTRALIZACION DESDE EL EJECUTIVO AL GOBIERNO PROVINCIAL 52

3.3 DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA A TRAVES DE LA AGRUPACIÓN DE PROVINCIAS 58

3.4 REFERENCIA A LAS PROPUESTAS EXISTENTES .- PUNTO DE VISTA DEL CURSANTE 61

LAS PROPUESTAS DESCENTRALIZADORAS DEL CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACION DEL ESTADO (CONAM) 64

3.5

CAPITULO IV

LAS PROPUESTAS SECTORIALES DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES AUTONOMOS.- PRINCIPALES SECTORES INVOLUCRADOS (solo los aspectos más elevantes) 68

SECTOR GOBIERNO 69

4.1

4.2 SECTOR EDUCATIVO 71

4.3 SECTOR SALUD 75

4.4 SECTOR VIALIDAD 79

4.5 82

SECTOR TURISMO

4.6 SECTOR AMBIENTE 86

4.7 SECTOR AGROPECUARIO 90



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

112

CAPITULO V

95


CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

97

BIBLIOGRAFÍA

102



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)